

'Zurig beklag' mag tot de 'goede PvdA-gebruiken' worden gerekend, schreef *Elsevier*¹ naar aanleiding van de totstandkoming van het tweede Paarse kabinet. Daar zit iets in. Weliswaar had het stuk zelf een redelijk hoog zuurgehalte, de lezer werd om de oren geslagen met 'onbegrijpelijke benoemingen', 'debutantenduo's' en 'dissonantjes', maar de *pointe* was juist: voor blijdschap en optimisme in de politiek moet je niet bij de Partij van de Arbeid zijn. Waar D66 zich verkneukelde over haar drie ministers; de VVD op feestelijke wijze Frits Bolkestein uitzwaaide, dankbaar en opgelucht; bromde en klaagde de PvdA over gebrek aan jeugd en avontuur. Dat moet anders. In deze beoordeling van de passages buitenlandse politiek en defensiebeleid in regeerakkoord en regeringsverklaring van Paars II geen 'zurig beklag'. Iedere suggestie van het tegendeel berust op louter toeval.

Visie en voornemens – daar gaat het om in een regeerakkoord. Nederlandse coalitiekabinetten, waar partijen redenen hebben aan de duurzaamheid van elkaars goede bedoelingen te twijfelen en grote woorden sowieso niet serieus genomen worden, zullen over het algemeen meer gewicht hechten aan de haalbaarheid van concrete maatregelen dan aan de verbeeldingskracht van ideeën. Zo doet in ieder geval Paars II.

Reeds bij een oppervlakkige lezing van het regeerakkoord vallen twee, paradoxale zaken direct op. Ten eerste, het buitenland moet het met een minimale aandacht doen. Het regeerakkoord is 89 bladzijden dik. Hiervan zijn er nog geen zeven gewijd aan internationaal beleid en defensie. Van

WAT TE DENKEN VAN PAARS II?

Paars II en de buitenwereld



ANDRÉ GERRITS

Als historicus verbonden aan de universiteiten van Amsterdam en Groningen; voorzitter Alfred Mozer Stichting

deze zeven pagina's gaan er ruim drie over asielbeleid. Het toelatingsbeleid is strikt genomen een kwestie van binnenlandse politiek maar het is ook een twistappel van formaat en bovendien is afgesproken een extra deel van de kosten van opvang van vluchtelingen (125 miljoen per jaar) onder te brengen in het ODA-budget (*Official Development Assistance*, uitgaven die voldoen aan de OESO-criteria voor officiële ontwikkelingshulp) – vandaar de uitgebreide attentie die het krijgt in de paragraaf buitenland. 'Europa' wordt door het Paarse kabinet eveneens beschouwd als een onderdeel van de buitenlandse politiek. Het is niet geïntegreerd in de afzonderlijke beleidsterreinen, wat de suggestie wekt dat binnenlandse politiek en 'Europa' los van elkaar zouden staan. Dat is natuurlijk niet het geval. Gedeelde soevereiniteit is de essentie van de Europese samenwerking. Europa komt ook niet ter sprake in de 'uitgangspunten van beleid' waarmee het regeerakkoord opent. En dan te bedenken dat we in de komende regeerperiode, zoals elders reeds is opgemerkt², één van de belangrijkste stappen voorwaarts zetten in Europa sinds een hele, hele lange tijd, zowel in symbolische als in praktische zin: de inwisseling van de gulden voor de euro. Het is een opmerkelijke omissie, typerend wellicht voor het wat benauwde pragmatisme van dit kabinet.

De regeringsverklaring ademt een andere sfeer. Het zal wel het verschil zijn tussen een reeks praktische afspraken waaraan partijen worden geacht zich te houden (de functie van een regeerakkoord) en een wervende presentatie van beleid aan de buiten-

wacht (de opzet van een regeringsverklaring), maar waar vrijwel iedereen de door Wim Kok uitgesproken rede typeerde als saai en zonder visie, vallen juist de passages over 'buitenland' en 'Europa' op, in positieve zin wel te verstaan. 'Europa' krijgt tenminste de plaats die het verdient – als de 'natuurlijke omgeving waarin wij onze ambities trachten te verwezenlijken', aldus Kok.

Ten tweede belooft het regeerakkoord forse bezuinigingen op de uitgaven voor het buitenland: tot 2 miljard gulden in 2002 (waarvan 1,3 miljard op afdrachten aan de Europese Unie). Dat is meer dan op enig andere post, met uitzondering van de 2,3 miljard ombuigingen onder de noemer 'doelmatige overheid'. Tegen de kortingen op de buitenlanduitgaven zijn zowel financiële als politieke bedenkingen geuit. Getuigen de ombuigingen inderdaad van een nogal beperkte kijk op de internationale politiek – hardvochtig waar het de bezuinigingen op armoedebestrijding in ontwikkelingslanden betreft en kortzichtig waar het gaat om de beperking van de bijdrage aan de begroting van de Europese Unie? In de geest van het regeerakkoord komen eerst de centen en dan de visie aan de orde.

Derde Wereld als politieke rekensom

We waren niet eerder zo rijk. Er is, zo neem ik aan, nooit meer geld te verdelen geweest dan nu, bij de vorming van het tweede Paarse kabinet. In dit licht wekken de omvang en de aard van de bezuinigingen op de buitenlanduitgaven verbazing. Tegelijkertijd echter dienen we ons te realiseren dat Nederland, in vergelijking met de overige lidstaten van de OESO, veel geld uitgeeft aan het 'buitenland'. In 1998 werden 6,2 procent van de overheidsuitgaven voor defensie en 3,7 procent voor buitenlandse zaken gereserveerd, respectievelijk 13,6 en 8,2 miljard gulden (de bruto-afdrachten aan de Europese Unie werden begroot op 5,1 procent of 11,1 miljard gulden). De vergelijking gaat misschien niet helemaal op, maar in dezelfde begroting werden verkeer en waterstaat voor 13,5 miljard (6,2 procent) en volksgezondheid voor 10,8 miljard (4,9 procent) ingeboekt. 13,9 procent van het budget ging op aan de rente op de staatsschuld (30,4 miljard).

Nederland is bovendien het enige land ter wereld, vermoed ik, dat zijn buitenlanduitgaven koppelt aan de omvang van het Bruto Nationaal

Produkt: 1,1 procent van het BNP wordt besteed in het kader van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), waaronder 0,8 procent 'zuivere' ontwikkelingshulp. Juist vanwege deze koppelingen, waaraan in het regeerakkoord niet wordt getornd, zijn de uitgaven 'buitenland' sterk toegenomen: de groei van de uitgaven voor HGIS in de periode 1996-2002 wordt geraamd op 40 procent, van 6.831 miljoen gulden in 1996 tot 9.516 miljoen gulden in 2002.³ Ook de 0,8 procent BNP voor ontwikkelingssamenwerking kan de toets van de internationale vergelijking, voorzover die relevant wordt geacht, glansrijk doorstaan.

De koppeling van de buitenlanduitgaven aan het BNP is een merkwaardige en unieke figuur. Ze leidt tot aanzienlijke schommelingen in de te besteden bedragen, die in wezen niets van doen hebben met de thematiek als zodanig. Dit lijkt me lastig in jaren van economische voorspoed en het lijkt me dramatisch in jaren van teruggang. Wat pleit er eigenlijk tegen ont koppeling? Krijgt de vaste norm voor ontwikkelingssamenwerking onderhand niet het karakter van een 'bewijs van goed gedrag', zoals het verkiezingsprogramma van de PvdA voorzichtig opperde? Zeker, maar toch is er reden de koppeling te handhaven: één, ze drukt een 'morele verplichting' uit (ook naar andere landen toe) en, twee, ze beschermt de 'kwetsbare' buitenlanduitgaven, zeker de bescheiden non-ODA gelden, tegen de politieke waan van de dag.

Het congres van de PvdA koos in januari jl. voor een forse stijging van de ontwikkelingshulp (ODA) naar 1 procent BNP (in het concept-verkiezingsprogramma was nog uitgegaan van 0,8 procent). De VVD bepleitte 0,7 procent 'zuivere' hulp. De onderhandelaars van Paars II kwamen uit op een voorspelbare 0,8 procent 'vervuilde' ontwikkelingshulp (inclusief de eerder genoemde 125 miljoen per jaar voor de opvang van vluchtelingen met een A-status). De PvdA reageerde afwijzend. Jan Pronk zou het 'niet meemaken' als minister van Ontwikkelingssamenwerking en de Evert Vermeer Stichting noemde de uitkomst 'miezerig' en 'teleurstellend'⁴. Die kritiek is onterecht. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking zijn de afgelopen tijd fors gestegen en ze zullen de komende jaren verder toenemen. Van alle bezwaren die

1. Elsevier, 4 (8 augustus 1998) 32, blz. 10-11.

2. NRC Handelsblad, 17 juli 1998.

3. Ik ontleen deze cijfers aan A.T.L.M. van de Ven, 'Enkele financiële aspecten van het buitenlands beleid', in:

Internationale Spectator, LII (februari 1998) 2, blz. 102-106.

4. Persbericht van de EVS, 8 juli 1998.

tegen de paragraaf 'internationale samenwerking' van het regeerakkoord kunnen worden ingebracht, zijn die van financiële aard wel de minst overtuigende.

Dan snijden de kritische opmerkingen van Hans van der Vlist, voorzitter van diezelfde EVS, meer hout. 'Het is echt bedroevend dat ontwikkelingshulp wordt beperkt door een handjeklap tussen ontwikkelingssamenwerking en defensie', merkte hij op. 'Ontwikkelingssamenwerking moet beoordeeld worden op haar eigen merites.' Van der Vlist heeft twee keer gelijk. Net als de critici van het regeerakkoord lijken ook de opstellers ervan de hulp aan de landen van eens de Derde Wereld te hebben gereduceerd tot een politieke rekensom. Er spreekt geen enkele motivatie uit, behalve misschien de voor de VVD zo typerende zorg voor de sterken in de samenleving. Er worden zoveel criteria genoemd waaraan landen moeten voldoen die voor officiële hulp uit Nederland in aanmerking komen, dat op het zuidelijk halfrond alleen Australië en Nieuw-Zeeland zich lijken te kwalificeren. Over de zogeheten Minst-ontwikkelde Landen (MOLs), speerpunt van beleid in het PvdA-verkiezingsprogramma, wordt niet gerept. Ook hier klinkt de regeringsverklaring minder hardvochtig, minder ongemotiveerd. Economische groei wordt, hoe belangrijk ook, niet als een panacee beschouwd. Bijzonder beleid wordt voorgesteld om de ergste vormen van ongelijkheid te pogen te verminderen, om de levensomstandigheden van de allerarmsten te verlichten. De passage in het regeerakkoord die zegt dat 'de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek in het algemeen verder (wordt) versterkt', is de 'prijs' die de PvdA klaarblijkelijk heeft moeten betalen voor het behoud van een minister van Ontwikkelingssamenwerking.

Europese reserves

De politieke drukte om de uitkomst van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, staat in schril contrast met de stilzwijgende acceptatie door de PvdA van de grootste ombuiging in de buitenlanduitgaven: de beperking van de afdrachten aan de Europese Unie tot zo'n 1,3 miljard gulden in vier

jaar. De achtergrond is bekend. Vanaf het begin van de jaren negentig zijn de Nederlandse afdrachten aan Brussel hoger dan de directe inkomsten. Ons land behoort tot de grootste netto-betalers van de Europese Unie. Het bedrag zou in 1999 kunnen oplopen tot ongeveer 6 miljard gulden. Hoewel er al ver voor Paars II politieke consensus bestond over de noodzaak iets aan deze scheefgroei te doen, duiden de relevante passages in het regeerakkoord toch op een sterke inbreng door de VVD. De 'netto-begrenzer' die wordt bepleit, behoorde al tot het repertoire van het eerste Paarse kabinet; ze stond uitdrukkelijk vermeld in het VVD-verkiezingsprogramma maar ze ontbrak in *Een wereld te winnen*.

Op het kabinetsvoornemen drastisch te bezuinigen op de afdrachten aan de Europese Unie is de nodige kritiek geleverd. Het kabinet zou zich rijk rekenen. De kortingen zijn pas mogelijk na afloop van de bestaande afspraken (in 1999) en ze vereisen de weinig waarschijnlijke unanimiteit van alle betrokken nationale overheden. Bovendien, en dat is een politieke argument, zou het voornemen van Paars II getuigen van een 'kortzichtige boekhoudersvisie'⁵, waarin zowel de allocatiefunctie van de begroting van de Europese Unie wordt miskend (inclusief de mogelijkheid om de welvaartsverschillen tussen de lidstaten, van belang voor een stabiele euro, te beperken) als de grote politieke en economische voordelen die de Europese integratie voor Nederland heeft.

Deze kritiek lijkt me terecht maar ik neem aan dat de onderhandelaars haar al voor de ondertekening van het regeerakkoord bewust waren. Het is eigenlijk net als met de afspraken over internationale samenwerking en defensie – het gaat me niet zozeer om de centen, om de ombuigingen als zodanig (die zijn over het algemeen goed te verdedigen), maar om de politieke overtuiging die eraan ten grondslag ligt, of eigenlijk, om het ontbreken ervan. Welgeteld zeventien regels worden er in het regeerakkoord gewijd aan defensie. Zeventien regels en de belofte van een in 2000 te publiceren Defensienota die een bezuiniging van honderden miljoenen gulden rechtvaardigen. Ik kan het me eigenlijk niet voorstellen van een kabinet onder aanvoering van Wim Kok, maar dat grenst toch aan politieke lichtzinnigheid? En de Europese integratie

5. Joost Lagendijk, 'Kabinet rekent zich rijk met korting op afdracht aan EU', in: *Het Parool*, 6 augustus 1998. Zie ook J.M.

Bik, 'Paars II boekt kortingen in op EU en Defensie', in: *NRC Handelsblad*, 31 juli 1998; en, al ver voor de vorming van de

nieuwe regering: *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*. SER Advies 98/04. Den Haag maart 1998.

tie. Hoe ziet Paars II de toekomst van ons land in 'Europa'? Is de 'nettobegrenzer' een breekijzer voor de gewenste herstructurering van de Europese financiën (de uitgaven in het bijzonder) of een door korte termijn-denken ingegeven Nederlands financieel belang? Is de wijze waarop Nederland haar ongenoegen laat blijken over de afdrachten aan de Unie een 'incident', één van de schaarse voorbeelden van serieuze dwarsliggerij in Europa, of is het de voorbode van een nieuwe, kritische(r) benadering van de Europese integratie? En waarom is er niemand in de PvdA die zich deze vragen de afgelopen weken in het openbaar heeft gesteld?

Het is niet eenvoudig om uit het ontwerp-regeerakkoord en regeringsverklaring een politieke conceptie ten aanzien van Europa te distilleren. De meeste aanwijzingen duiden op terughoudendheid, op een voor Nederland vrij opmerkelijke gereserveerdheid. Het Paarse akkoord bepleit een vorm van status quo-denken, die zich zowel onderscheidt

van het 'brede' sociaal-democratische Europa, bijna principieel interventionistisch⁶, als van het verlichte, liberale Europa, dat zich juist bewust zelfbeperkingen oplegt.⁷ Het Europa van Paars II lijkt het zuinige Europa van de VVD – weinig enthousiasme, weinig verbeeldingskracht. De dialektische wending die in de regeringsverklaring wordt gegeven aan het doeleinde van subsidiariteit (een oogmerk overigens waaraan alleen nog een enkele misdeelde bureaucraat in Brussel twijfelt) klinkt al heel anders: 'Juist door niet alle onderwerpen naar Europa te brengen, brengen wij Europa dichterbij de burger.' Hoe het ook zij, het is duidelijk welke van de drie onderhandelaars zich de meeste moeite getroost heeft zijn stempel op het buitenlandse beleid van het tweede Paarse kabinet te drukken. Zijn partij is optimaal vertegenwoordigd in de 'buitenlandhoek'. Ze levert de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Financiën. Is het toch nog bijna een 'zurig' stukje geworden.

6. B.J. van den Boomens (ongepubliceerde) notitie *De Europese integratie en de rol van de politiek*. (Tazilly, juli 1998) is hier een goed voorbeeld van. 'Het kan altijd anders en waarschijnlijk ook beter dan nu

gebeurt', schrijft hij. 'Maar de hoofdrichting: verdere integratie en meer overdracht van soevereiniteit naar Europese beslissings- en controlerende organen moet verdedigd worden.'

7. Zie bijvoorbeeld Timothy Garton Ash, 'Europe's endangered liberal order', in: *Foreign Affairs*, 77 (maart-april 1998) 2, blz. 51-65.