

Besluitvorming inzake buitenlandse politiek

door Peter R. BAEHR,

Lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland.

★

Deze bijdrage handelt over de relatie tussen de regering enerzijds en het parlement en buitenparlementaire groepen anderzijds met betrekking tot de besluitvorming inzake buitenlandse politiek.

De buitenlandse politiek was in de meeste landen tot nog niet zo lang geleden het « *domaine réservé* » van de executieve, de uitvoerende macht. De buitenlandse betrekkingen vormden — en vormen in belangrijke mate nog steeds — het terrein bij uitstek waarop regeringen met elkaar in contact treden. Tot voor kort stond in de Nederlandse Grondwet te lezen : « De Koning heeft het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen » (1). Staatshoofden wisselen gezanten of ambassadeurs uit, die op regeringsinstructies handelen en op bilateraal of multilateraal niveau overeenkomsten sluiten. De voorbereidingen voor die onderhandelingen vinden in belangrijke mate binnen het apparaat, achter gesloten deuren plaats. Het volk of de volksvertegenwoordiging wordt pas in een laat stadium, of achteraf, geraadpleegd. Zo moeten internationale verdragen in de meeste westerse landen ter uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd aan de volksvertegenwoordiging, maar die heeft meestal weinig mogelijkheden om het resultaat van de gevoerde onderhandelingen te beïnvloeden, anders dan het goed- of af te keuren. Van « open covenants openly arrived at » zoals Woodrow Wilson dat zo graag had gezien, toen hij zich in zijn befaamde veertien punten verzette tegen de gehate geheime diplomatie, die hij verantwoordelijk achtte voor veel van de gevoerde oorlogen, is over het algemeen nooit veel terecht gekomen. Zelfs de jonge Unie van Socialistische Sovjet Republieken, waar in 1917 mensen aan het roer kwamen die alles eens geheel anders dan voorheen zouden aanpakken, heeft dat niet lang volgehouden. Weliswaar werden in 1917 de archieven van het (tsaristische) ministerie van Buitenlandse Zaken geopend,

(1) *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden naar de wijzigingen van 1963*, artikel 58.

maar al gauw daarna verviel de USSR in een zo mogelijk nog grotere geheimhouding ten aanzien van haar besluitvorming op het gebied van de buitenlandse politiek dan haar voorgangers.

Ook de rol van de machtige Amerikaanse Senaat, die krachtens zijn « advise and consent » bevoegdheden verdragen met vreemde mogendheden moet goedkeuren, beperkt zich over het algemeen tot goedkeuring achteraf. Van het « advise » is aanzienlijk minder terecht gekomen dan van het « consent ». De eerste president van de Verenigde Staten, George Washington, probeerde in 1789 een direct gesprek met de Senaat te voeren over een te sluiten verdrag met de Indianen in het Zuiden. Hij kwam daarvoor in hoogst eigen persoon naar de Senaat toe om met dit orgaan overleg te voeren. Maar de heren senatoren stond het in het geheel niet aan, om onder druk van de hoge presidentiële aanwezigheid een besluit te moeten nemen. De stukken werden verwezen naar een senaatscommissie ter verdere bestudering. President Washington was furieus: « This defeats every purpose of my coming here », waren zijn eerste woorden; hij had zijn minister van oorlog meegebracht om de nodige inlichtingen te geven; er was geen tijd te verliezen. In de woorden van het dagboek van senator William Maclay, die de gebeurtenis bijwoonde: « A pause for some time ensued. We waited for him to withdraw. He did so with a discontented air. Had it been any other man than the man whom I wish to regard as the first character in the world, I would have said with sullen dignity. »

De volgende week kwam Washington nog een keer terug in de Senaat en verkreeg daar de antwoorden op de vragen die hij had gesteld, maar in de woorden van de Amerikaanse staatsrechtsjurist Edward Corwin, aan wie ik dit verhaal ontleen, « . . . no President of the United States has since that day ever darkened the doors of the Senate for the purpose of personal consultation with it concerning the advisability of a desired negotiation » (2).

Geen « advise » dus, wel « consent ». Dat betekent natuurlijk niet dat de Senaat niet belangrijk zou zijn in de besluitvorming ten aanzien van buitenlandse politiek, mede gezien zijn bevoegdheden ten aanzien van benoemingen van ministers en ambassadeurs. Maar het is veelal een macht achteraf of in de vorm van het tegenhouden van activiteiten. Het Volkenbondsverdrag — nota bene een initiatief van de Amerikaanse President Woodrow Wilson — heeft nooit de goedkeuring van de Senaat verkregen, met als gevolg dat de VS geen lid zijn geworden van de Volkenbond. Het Salt II verdrag, de beide internationale mensenrechtenconventies van

(2) E. CORWIN, *The President: Office and Powers 1787-1957*, New York, 1957, p. 210.

1966 : het zijn andermaal verdragen die nog steeds niet de goedkeuring van de Senaat hebben verkregen.

Het is bepaald niet toevallig dat de executieve over het algemeen het buitenlands beleid in eigen hand probeert te houden. Het gaat om onderhandelingen met het buitenland, waar in veel gevallen nationale belangen, zoal niet de nationale veiligheid, op het spel staan. De voorbereiding van die onderhandelingen vereist een zekere mate van geheimhouding : immers, als men van te voren de in te nemen standpunten geheel en al in het openbaar bepaalt, dan zal de buitenlandse onderhandelingspartner daar ook weet van hebben. Dat kan de eigen onderhandelingspositie verzwakken. Het onderhandelingsproces zelf vereist ook een zekere mate van geheimhouding. Daar is immers het proces van geven en nemen aan de orde, van compromisvorming. Dat betekent dat men posities die men aan het begin van het onderhandelingsproces heeft ingenomen, later wellicht zal moeten modiëren of nuanceren. Dat gaat gemakkelijker in vertrouwelijke zittingen dan in het openbaar. In het openbaar is het veel moeilijker van koers te wijzigen, zonder gezichtsverlies te lijden.

Dan is er de kwestie van de behoefte aan snelheid van besluitvorming. Als een regering tijdens internationale onderhandelingen steeds het parlement moet raadplegen, kan de besluitvorming in aanzienlijke mate worden vertraagd. Verder is er de behoefte aan coherentie en consistentie van het beleid. Coherentie heeft betrekking op het afwegen van, en evenwicht tussen de verschillende onderdelen van het beleid, die — als het goed is — door de minister van Buitenlandse Zaken tot een coherent geheel worden gesmeed. Als de volksvertegenwoordiging of andere buitenstaanders te veel zouden sleutelen aan onderdelen van dat beleid, dan zou de coherentie in gevaar kunnen komen. Consistentie heeft te maken met de ontwikkeling van het beleid door de tijd. Plotselinge veranderingen — in het licht van de « waan van de dag » — zouden de continue ontwikkeling van het beleid en daarmee de consistentie in gevaar kunnen brengen. Dat zou nadelig zijn voor dat beleid en de geloofwaardigheid van een staat in het buitenland in gevaar kunnen brengen.

Dat zijn allemaal redenen die ervoor pleiten, om de bepaling van het buitenlands beleid maar daar te laten waar hij altijd geweest is : bij de executieve. De vaders van de moderne politieke democratie, John Locke en Jean-Jacques Rousseau dachten er niet anders over. Vooral om praktische redenen gaven deze beide politieke denkers er de voorkeur aan de bepaling van de buitenlandse politiek goeddeels buiten het normale democratische besluitvormingsproces om te doen geschieden (3).

(3) P.R. BAEHR, « Democracy and Foreign Policy in the Netherlands », *Acta Politica*, 18 (1983), 1, p. 38.

Er heeft zich echter de laatste twee decennia in de meeste westerse landen een aantal ontwikkelingen voorgedaan, die enigszins op gespannen voet staan met hetgeen ik tot nu toe heb betoogd.

1. In vele westerse landen hebben zich democratiseringsprocessen voorgedaan, die erop gericht zijn de volksvertegenwoordiging (en anderen) een grotere stem te geven in de bepaling van het beleid in het algemeen. Deze democratiseringsprocessen hebben ook de bepaling van het buitenlands beleid niet ongemoeid gelaten. Onderwerpen als vredespolitiek met inbegrip van het al dan niet stationeren van nucleaire wapens op het eigen grondgebied, ontwikkelingssamenwerking en het beleid ten aanzien van de mensenrechten hebben in toenemende mate de aandacht gekregen van het parlement en van buitenparlementaire groepen, die ernaar streven het beleid in een bepaalde richting te beïnvloeden. In een onlangs verschenen boek, *Johnson Moordenaar!* beschrijven bijvoorbeeld drie Amsterdamse politologen hoe parlementaire en buitenparlementaire groepen in de periode 1965-1975 geprobeerd hebben het Nederlandse standpunt inzake de kwestie-Vietnam te beïnvloeden (4).

2. Een tweede ontwikkeling heeft meer in het bijzonder betrekking op de VS. De nederlaag in Vietnam heeft geleid tot een « agonizing reappraisal » van de relatie tussen het Congres en de Executieve. Zoals bekend, hebben de VS nooit de oorlog verklaard aan Noord-Vietnam. Het militaire optreden was min of meer gesanctioneerd door de zogeheten « Tonkin-resolutie » in 1964 waarbij het Congres de President machtigde alle nodige stappen te nemen tegen verdere agressie, met militaire middelen de landen in Zuidoost-Azië bij te staan en de internationale vrede en veiligheid te herstellen (n.a.v. een echte of vermeende aanval op twee Amerikaanse marinevaartuigen in de Baai van Tonkin). Men kon toen niet overzien dat op basis van deze resolutie uiteindelijk meer dan een half miljoen Amerikaanse militairen bij de oorlog in Vietnam betrokken zouden zijn. Deze ervaring heeft het Congres ertoe gebracht wetgevende maatregelen te nemen, waarbij de President sterk beperkt werd in zijn bevoegdheid militairen in te zetten in conflicten. Onder de « War Powers Act » van 1973 mag de President geen militairen in de strijd zenden of naar gebieden waar vijandelijkheden op handen zijn, tenzij binnen 90 dagen een oorlogsverklaring van het Congres of enig ander specifiek mandaat van het Congres wordt gegeven. De recente geschiedenis rond het Amerikaanse optreden tegenover Nicaragua laat zien hoe beducht het Congres ervoor is de President hier de vrije hand te laten en « another

(4) P. VAN EEKERT, D. HELLEMA en A. VAN HETEREN, *Johnson Moordenaar! De Kwestie-Vietnam in de Nederlandse Politiek 1965-1975*, Amsterdam, 1986.

Vietnam » te riskeren. In het laatste geval worden ook via de « purse strings » de financiële mogelijkheden van de President om militair in te grijpen sterk aan banden gelegd.

Hoe ver de mogelijkheden van het Congres gaan wordt treffend geïllustreerd aan het vraagstuk van de sancties tegen Zuid-Afrika. In oktober 1986 verwierpen beide Huizen van het Congres met 2/3 meerderheid een veto van President Reagan tegen sancties tegen Zuid-Afrika. Het resultaat is nu dat de Amerikaanse regering ervoor moet zorgen dat er geen ijzer, staal, steenkool, uranium, landbouwproducten, voedsel, wapens, munitie of militaire voertuigen uit Zuid-Afrika naar de VS worden geïmporteerd. Ook de directe luchtverbindingen met Zuid-Afrika zullen worden verbroken. Aldus is besloten door het Congres. De uitvoering van deze maatregelen wordt uiteraard overgelaten aan de President. De tijd zal leren in hoeverre een President aldus gedwongen kan worden een buitenlands beleid te voeren dat hem volstrekt niet aanstaat.

3. Een derde ontwikkeling heeft meer expliciet betrekking op Europa. In het zich verenigende Europa onttrekken zich meer en meer problemen (en de oplossingen van die problemen !) aan de zeggenschap van de nationale parlementen, terwijl het Europese Parlement nog niet over de middelen en instrumenten beschikt om daadwerkelijk controle uit te oefenen op het gevoerde beleid. Dat betreft met name de activiteiten in het kader van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) waar zeer weinig controle op bestaat, gezien ook de geringe mate van informatie over het overleg in EPS-verband. Anderzijds kunnen de nationale parlementen hun ministers wel aansporen tot het nemen van bepaalde initiatieven, maar het is uitermate moeilijk te controleren in hoeverre die nationale ministers in EPS-verband dat ook daadwerkelijk doen. Bovendien kan één land de besluitvorming terzake tegenhouden. Een recent voorbeeld is het verlangen van een aantal landen, waaronder Nederland, om effectieve sancties tegen Zuid-Afrika af te kondigen, met inbegrip van een verbod op de invoer van Zuidafrikaanse steenkool. De Bondsrepubliek en Portugal hebben zich tot nu toe met succes tegen het nemen van een dergelijke maatregel verzet. In de Nederlandse Tweede Kamer liet minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek weten dat hij zijn uiterste best zou doen de importstop van kolen in het sanctiepakket op te nemen. « Maar daarna is het boek van de sancties gesloten », aldus de bewindsman (5). Het Nederlandse parlement zou dan hoog of laag kunnen springen, maar er zou verder niets gebeuren. Zijn uiterste machtsmiddel te gebruiken en de minister tot aftreden te dwingen, ligt in zo'n geval

(5) *De Volkskrant*, 3 oktober 1986.

Uitkomst van binnenlandse beïnvloedingspogingen in zestien gevallen van buitenlands beleid

<i>Geval</i>	<i>Nagestreefde doelen (1)</i>	<i>Uitkomst in termen van regeringsbeleid</i>	<i>Steun van parlementaire meerderheid voor nagestreefde doelen</i>	<i>Resultaat van binnenlandse druk</i>
Herverzekering transactie BosKalls en Argentinië	Verhinderen van de transactie	Regeringsbeleid niet gewijzigd; transactie werd herverzekerd	Neen	Niet succesvol
Regeringsnota mensenrechten in Argentinië	Actiever mensenrechtenbeleid, onder-schikking economische aan mensenrechtenbelangen	Nota afgedwongen, maar geen beleidsverandering of verdere actie afgedwongen	Ja	Niet succesvol
Exportkredietherverzekeringsbeleid ten aanzien van Chili	Geen versoepeling van de restricties in ter zake gevoerde beleid	Versoepeling van restricties voortgezet, parlementaire motie genegeerd	Ja	Niet succesvol
Leverantie korvetten aan Indonesië	Verhinderen van de leverantie	Regeringsbeleid niet gewijzigd; leverantie vond plaats	Neen	Niet succesvol
Verplaatsing ambassade in Israël van Jeruzalem naar Tel Aviv	Weerstand bieden tegen Arabische druk, ambassade niet verplaatsen	Regering geeft toe aan buitenlandse druk; ambassade verplaatst	Ja, gedeeltelijk	Niet succesvol
Leverantie van onderzeeboten aan Taiwan-1	Geen leverantie aan Taiwan	Regeringsbesluit niet ongedaan gemaakt; onderzeeboten werden gebouwd	Neen (eerste debat); Ja (tweede debat)	Niet succesvol
Selectie van concentratielanden voor ontwikkelingssamenwerking	a) Behoud van gelijk gewicht van de verschillende criteria b) Behoud van Colombia als concentratieland	Prioriteit en relevantie van de criteria werd gewijzigd	Onzeker	Niet succesvol
		Colombia bleef behouden, motie uitgevoerd	Ja	Succesvol
Modernisering kernwapens, besluit van 1979	Geen kruisraketten in Nederland	Moderniseringsbesluit onderschreven; plaatsingsbesluit uitgesteld tot 1981	Ja	Gedeeltelijk succesvol
Besluit m.b.t. plaatsing kruisraketten in Nederland, 1984	Geen kruisraketten in Nederland	Plaatsingsbesluit onder voorbehoud, uitstel tot 1985; uiteindelijke uitkomst onzeker	Onzeker (2)	Gedeeltelijk succesvol

<i>Geval</i>	<i>Nagestreefde doelen (1)</i>	<i>Uitkomst in termen van regeringsbeleid</i>	<i>Steun van parlementaire meerderheid voor nagestreefde doelen</i>	<i>Resultaat van binnenlandse druk</i>
Olie-embargo tegen Zuid-Afrika	Olie-embargo tegen Zuid-Afrika, desnoods eenzijdig	Geen eenzijdig optreden, maar mogelijkheden van embargo wel onderzoeken	Ja	Gedeeltelijk succesvol
Leverantie van verrijkt uranium aan Brazilië door Urenco	Geen verrijkt uranium voor Brazilië zonder non-proliferatiegaranties	Definitieve besluitvorming vertraagd en uitgesteld; tenslotte akkoord, maar geen leverantie vanuit Nederland	Ja	Gedeeltelijk succesvol
Leverantie van onderzeeboten aan Taiwan-2	Geen onderzeeboten voor Taiwan	Geen exportvergunning verleend in anticipatie op binnenlands verzet	Ja	Succesvol
Het kolonelsregime in Griekenland	Actie ter herstel van democratie in Griekenland	Regering gedwongen tot actie; veroordeling van Griekenland in Raad van Europa, klacht bij Commissie Mensenrechten	Ja	Succesvol
Invoering van neutronenbom	Geen invoering van neutronenbom	Regering gedwongen niet akkoord te gaan met invoering van neutronenbom	Ja	Succesvol
Vaststelling Europese landbouwprizen, 1979-1981	Hogere landbouwprizen	Akkoord met prijsverhoging, agrarische belangen prevaleren boven budgettaire problemen	Geen rol van betekenis van het parlement	Succesvol
De oktober-oorlog en de oliecrisis in 1973	Steun aan Israël, weerstand bieden aan Arabische druk; geen verandering van beleid	Slechts enkele concessies aan externe druk (EG-partners, Arabische landen); regering anticipeert op externe druk	Parlement steunt regeringsbeleid	Succesvol

(1) Zoals gezien door de groepen die zich tegen het regeringsbeleid keerden.

(2) Geen expliciete stemming over de regeringsbeslissing, maar moties van de oppositie wel verworpen. De regering kreeg voorlopig groen licht.

Bron: Ph.P. Everts (red.), *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands* (Dordrecht etc., 1985).

ook niet erg voor de hand. In de eerste plaats komen in een land als Nederland de coalitiekabinetten uitermate moeizaam tot stand en is het parlement uitermate zuinig met het middel van het heenzenden van een minister, als dat tevens een kabinetscrisis zou kunnen betekenen. Over het algemeen houden de regeringspartijen, die per definitie een meerderheid vormen in de Tweede Kamer, hun politieke geestverwanten in het kabinet de hand boven het hoofd. Maar bovendien zou dat middel in het genoemde geval weinig effectief zijn geweest. Een andere minister zou niet gemakkelijker de Bondsrepubliek en Portugal over de streep kunnen trekken dan Van den Broek.

Wat een nationaal parlement wel kan, is de besluitvorming in sterke mate vertragen, of zelfs verhinderen dat er überhaupt besluiten worden genomen. Het Deense parlement heeft zijn regering sterke remmen opgelegd in Europees verband, hetgeen betekent dat die regering voor het minste of geringste terug moet naar Kopenhagen voor het plegen van overleg met het parlement. De analogie met de Staten-Generaal in de Republiek der Verenigde Nederlanden dringt zich op, waar de gedelegeerden immers slechts onder « last en ruggespraak » met hun gewesten besluiten konden nemen. Dat moge vanuit strikt democratisch oogpunt gezien aantrekkelijk zijn, vanuit een oogpunt van bevordering van besluitvaardigheid is het dat beslist niet!

Het onvoldoende verband tussen hetgeen zich op Europees en op nationaal niveau afspeelt, wordt in steeds sterkere mate erkend. Zo heeft de Bijzondere Commissie voor Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze van de Nederlandse Tweede Kamer niet zo lang geleden gepleit voor de instelling van een Vaste Commissie voor EG-zaken in de Tweede Kamer, gezien de fragmentarische aandacht die in de Kamer aan EG-zaken wordt besteed (6). In een in 1986 verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt deze gedachte onderschreven. Er wordt echter in het rapport voor gewaarschuwd dat de controle op het handelen van de Nederlandse bewindslieden in de gemeenschapsinstellingen wel met veel terughoudendheid moet geschieden en beperkt moet blijven tot een toetsing aan de globale beleids-samenhangen: « De eventueel hieruit voortvloeiende politieke bindingen zullen een sterk voorwaardelijk karakter moeten hebben, wil men voor de Nederlandse standpuntbepaling in Brussel de, juist bij de herintroductie van meerderheidsbeslissingen nodige manoeuvreerruimte behouden. Het Deense voorbeeld heeft laten zien hoe een sterke binding aan de besluiten van het nationale parlement tot immobiliteit en blokkade kan leiden » (7).

(6) *Rapport van de Bijzondere Commissie Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze der Kamer*, Tweede Kamer, zitting 1985-1986, 19 336 nr. 2.

(7) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De Onvoltooide Europese Integratie*, 's-Gravenhage, 1986, p. 172.

De minister van Buitenlandse Zaken vervult in het besluitvormingsproces in zekere zin een spilfunctie tussen het nationale parlement aan de ene kant en zijn internationale onderhandelingspartners aan de andere kant. Zijn manoeuvreerruimte wordt in bepaalde opzichten beperkt, aan de andere kant verkrijgt hij ook nieuwe mogelijkheden. De beperkingen zijn in het geval van landen als Nederland en België van externe aard. Zij worden gevormd door het feit dat de vertegenwoordigers van kleine landen in internationaal verband slechts een zwakke stem kunnen laten horen en zich gebonden weten door de resultaten van het internationale overleg. Nieuwe mogelijkheden worden echter anderzijds geschapen doordat de betrokken minister in het internationale overleg zijn parlement als een soort stok achter de deur kan gebruiken (« zelf zou ik wel willen, maar mijn nationale parlement laat mij de ruimte niet »). Dat kan onder omstandigheden zijn onderhandelingspositie versterken. Als de buitenlandse onderhandelingspartner werkelijk tot een resultaat wil komen, zal hij water in de wijn moeten doen, aangezien onze minister — gebonden als hij is door de eisen van zijn parlement — reeds tot het uiterste is gegaan. De Amerikaanse speltheoreticus Thomas Schelling heeft dat « the power to bind oneself » genoemd. Hij wijst erop dat een slimme onderhandelaar er goed aan doet een publieke opinie in eigen land te kweken die niet toestaat dat er bij internationale onderhandelingen concessies worden gedaan. Daarmee laat hij zich opzettelijk de handen binden om de tegenpartij ervan te overtuigen dat hij echt niet verder kan gaan (8). Die rol kan ook uitstekend worden gespeeld door het nationale parlement, dat daarmee de onderhandelingspositie van de minister van Buitenlandse Zaken tegenover het buitenland versterkt.

Omgekeerd kan de minister van Buitenlandse Zaken het argument van de buitenlandse druk gebruiken om zich tegenover het parlement te rechtvaardigen dat hij de door het parlement hem opgedragen taken niet heeft kunnen uitvoeren (« ik heb het wel geprobeerd, maar de boze buitenwereld gaf mij geen kans »). Van de zijde van het parlement is in zulke situaties altijd een zeker gezond wantrouwen op zijn plaats, want het is natuurlijk ook mogelijk dat de minister van de aanvang af helemaal niet van plan was de wensen van het parlement te honoreren, en dat hij het argument van de buitenlandse druk uitsluitend gebruikt als dekmantel om zich achter te verschuilen. Zo werden in het verleden door Nederlandse ministers vaak « NAVO-verplichtingen » opgevoerd als argument tegenover het parlement, om duidelijk te maken waarom bepaalde parlementaire wensen onuitvoerbaar waren. Van Staden heeft er o.a. destijds op gewezen dat deze zogeheten NAVO-verplichtingen geen juri-

(8) T. SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, London, 1960, p. 28.

dische bindende verplichtingen zijn. Het gaat om toezeggingen die de bondgenoten aan elkaar doen. Wel wekt een minister met het doen van dergelijke toezeggingen aan de onderhandelingstafel verwachtingen die hij later moeilijk geheel zal kunnen negeren. Van Staden voegt hier nog aan toe: « Het behoeft geen betoog dat een parlement voor een ernstig dilemma kan worden geplaatst, wanneer het enerzijds zakelijke bezwaren heeft tegen een door een minister in internationaal overleg ondersteund voorstel, maar tegelijk rekening wenst te houden met verwachtingen die in het buitenland zijn gewekt » (9). Een minister kan zijn positie tegenover het parlement versterken door het — al dan niet naar waarheid — te doen voorkomen alsof de door het parlement aangevochten beleidsdaad berust op onomkeerbare internationale afspraken. Zo is aanvankelijk wel geprobeerd het voor te stellen alsof het NAVO-dubbelbesluit de plaatsing van 48 kruisraketten in Nederland als noodzakelijke consequentie had, die niet voor bestrijding vatbaar was. Deze poging strandde echter op de krachtige parlementaire en buitenparlementaire oppositie.

De democratiseringsgolf ten aanzien van de buitenlandse politiek heeft niet in de laatste plaats in Nederland toegeslagen. De Amerikaanse historicus Walter Laqueur heeft dit verschijnsel met de door hem gecreëerde term « hollanditis » internationale bekendheid gegeven (10). In een wetenschappelijk onderzoek van medewerkers van de universiteiten van Amsterdam, Leiden en Utrecht en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is nagegaan welke invloed er op het buitenlands beleid wordt uitgeoefend door al die groepen en organisaties en van welke factoren het al dan niet succesvolle verloop van die beïnvloedingspogingen afhankelijk is. De resultaten van dit onderzoek zijn vorig jaar gepubliceerd onder de titel *Controversies at Home* (11). Het onderzochte materiaal bestaat uit 16 case-studies, die onderwerpen van buitenlands beleid betroffen die in de afgelopen jaren controverses in de samenleving hebben opgeroepen. Bijvoorbeeld: de invoering van de neutronenbom, de leverantie van onderzeeboten aan Taiwan, de plaatsing van kruisraketten, het afkondigen van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika, de leverantie van korvetten aan Indonesië en de Nederlandse houding ten opzichte van Israël in verband met de Oktober-oorlog en de oliecrisis van 1973. Ten aanzien van alle case-studies werd aan de hand van een

(9) A. VAN STADEN, *Een Trouwe Bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn, 1974, p. 191.

(10) W. LAQUEUR, *Hollanditis: A New Stage in European Neutralism, Commentary* (augustus 1981), pp. 19-26.

(11) Ph.P. EVERTS (ed.), *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Dordrecht, 1985. Voor een Nederlandse samenvatting van de resultaten van het onderzoek zie ook: Ph.P. EVERTS, *Binnenlandse Invloeden op Buitenlands Beleid, Intermediar*, 21 (1985), 43, pp. 59-67.

lijst van vraagpunten nagegaan welke acties er precies waren gevoerd en wat er te zeggen viel over de resultaten van die acties. Van de door de onderzoekers geanalyseerde binnenlandse beïnvloedingspogingen had slechts een beperkt aantal succes (zie schema). « Succes » werd gedefinieerd als de mate waarin het feitelijk gevoerde regeringsbeleid afweek van dat wat bij afwezigheid van de geanalyseerde beïnvloedingspogingen verwacht had mogen worden.

De volgende variabelen werden in beschouwing genomen :

a) *Autonomie* : elk land is wat zijn buitenlands beleid betreft aan externe beperkingen gebonden, kleine landen meer dan grote. Verondersteld mag worden dat, naarmate de externe autonomie geringer is, ook de kansen van effectieve binnenlandse beïnvloeding afnemen. In een aantal van de onderzochte gevallen was het gebrek aan autonomie inderdaad een beperkende conditie, in andere faalden de beïnvloedingspogingen ondanks een redelijke mate van autonomie. In een recente publicatie wijst de Amsterdamse politoloog Leurdijk erop dat ook in de rakettenkwestie uiteindelijk externe factoren de doorslag hebben gegeven, namelijk het verloop van de onderhandelingen in Genève en het plaatsings-schema van de NAVO (12).

b) *Binnenlandse consensus* : groepen die in dezelfde richting werken als een bestaande binnenlandse consensus, hebben meer kans op succes dan groepen die er tegen ingaan. Is de publieke opinie sterk verdeeld, dan zullen de tegen elkaar inwerkende krachten elkaar opheffen en de regering bewegingsvrijheid verschaffen. Ook hier wees het empirisch materiaal in verschillende richtingen.

c) *Tijd* : deze maakt het de regering mogelijk besluiten uit te stellen dan wel door te drukken en anderzijds oppositie te mobiliseren dan wel in stand te houden. In het begin werkt de tijd in het voordeel van de officiële besluitvormers die als initiatiefnemers in beginsel tijdstip en snelheid van de besluitvorming kunnen bepalen. Naarmate de tijd voortschrijdt, kan deze worden benut voor het mobiliseren van tegenkrachten, ten gunste van oppositionele groeperingen. Uit het onderzoek bleek dat naarmate groepen eerder in het besluitvormingsproces betrokken raken, zij meer kans hebben op succes dan als zij pas later (« te laat ») in actie komen. In dit verband is het belangrijk een goed inzicht te hebben in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces, die verschillende mogelijkheden bieden voor beïnvloeding. Zo kan men onderscheiden : het

(12) J.H. LEURDIJK, *Kruisraketten en Consensus* : is de fles half-leeg of halfvol? *Qwts Mundi*, 25 (1986), 4, p. 151.

formuleren van algemene beleidsdoelstellingen, het formuleren van strategieën, het kiezen van een van de mogelijke alternatieven en het nemen van uitvoeringsmaatregelen.

Zeer belangrijk is ten slotte dat uit het onderzoek is gebleken dat voor binnenlandse groeperingen parlementaire steun een noodzakelijke voorwaarde is voor het uitoefenen van invloed op het buitenlands beleid. (Uitzondering op deze regel vormen de economische belangengroeperingen die op andere wijze rechtstreeks toegang hebben tot de beleidsvormers.) Met andere woorden: *geen effectieve buitenparlementaire actie op het terrein van de buitenlandse politiek zonder daadwerkelijke parlementaire betrokkenheid.*

Gezien deze laatste conclusie lijkt het gewettigd opnieuw aandacht te vragen voor een verbetering van de functionering van de parlementaire controle op het gebied van het buitenlands beleid. Naast zijn rol op het terrein van de Europese politiek, waarvan hierboven al gewag werd gemaakt, heeft het nationale parlement ook meer in het algemeen een belangrijke controlerende rol op het terrein van de buitenlandse politiek. Deze rol zou op een aantal manieren versterkt kunnen worden, zonder dat men hoeft te vervallen in de verstarring van het Deense model (13).

Veel belang moet worden gehecht aan de verstrekking van juiste, relevante en tijdige informatie. In een democratie heeft de overheid de plicht haar plannen — ook op het terrein van buitenlandse politiek — tijdig bekend te maken. Dat bevordert de mogelijkheden van het parlement, dat over het algemeen meer reagerend dan initiërend zijn werk doet. Als de regering niet op eigen initiatief de nodige informatie produceert, zal zij dat moeten doen in antwoord op parlementaire vragen. Zij vermijdt, als het even kan, een directe weigering om informatie te verstrekken. Soms geeft zij er de voorkeur aan de gevraagde informatie vertrouwelijk te deponeren op de parlementaire griffie of te doen toekomen aan de vaste kamercommissie van Buitenlandse Zaken. Dit laatste soort informatie kan uiteraard niet in het openbaar worden gebruikt. Het nut ervan is beperkt, zeker als men de taak van het parlement opvat in Woodrow Wilson's klassieke omschrijving van « clarifying public business for public comprehension ». Individuele leden van het parlement komen dan wel iets te weten, maar zij mogen deze kennis niet in het openbaar gebruiken. Er zijn dan ook kamerleden die liever afzien van het verkrijgen van dit soort vertrouwelijke informatie.

(13) Het volgende is ontleend aan: P.R. BAEHR, Het Parlement en het Buitenlands Beleid, in Th.C. DE GRAAF, D.A. VAN DER HOEVEN en P.J. LANGENBERG (red.), *Omtrent het Parlement: Opstellen over Parlement en Democratisch Bestuur*, Utrecht / Antwerpen, 1985, pp. 201-218.

Informatie moet op de juiste wijze en in de juiste hoeveelheden worden verstrekt. («Drown them in information», is een in de VS wel door ambtenaren tegenover nieuwsgierige Congresleden gehanteerde techniek.) Om de verstrekte informatie op de juiste manier te kunnen hanteren, moeten de kamerleden ook de weg erin weten te vinden. Daarin kunnen zij worden geholpen door buitenparlementaire groepen, zoals landencomité's, die ten aanzien van specifieke buitenlands-politieke kwesties vaak goed zijn ingelicht. Door op het juiste moment om inlichtingen te vragen bij de regering en door zelf via particuliere kanalen verkregen inlichtingen te lanceren, kunnen kamerleden soms langs subtiële weg het buitenlands beleid ingrijpend beïnvloeden. Nauw en geregeld contact met particuliere organisaties en met de meest betrokken departementsambtenaren is voor een effectief functioneren van een kamerlid van essentieel belang. Het spreekt vanzelf dat ook op dit terrein langjarige ervaring een groot voordeel betekent. Men weet waar men moet zijn, om de noodzakelijke informatie te verkrijgen en te lanceren. Voor wat het laatste betreft is uiteraard ook de rol van de pers van cruciaal belang. De effectiviteit van een en ander hangt echter in laatste instantie af van de bereidheid van de minister van Buitenlandse Zaken te luisteren. Als hij niet bereid is te luisteren en/of zijn beleid bij te stellen, dan is er niet veel wat het parlement kan doen, behalve hem dwingen tot aftreden en daartoe is men, zoals we al zagen, niet gauw bereid.

Het aantrekken van eigen medewerkers door de kamerleden, wat de laatste tijd in toenemende mate gebeurt, is een goede zaak, maar kan toch nooit de plaats innemen van door het kamerlid zelf verworven kennis en ondernomen activiteiten. Het zou misschien de moeite waard zijn de vaste kamercommissie van Buitenlandse Zaken een eigen apparaat te geven, naar het voorbeeld van de Amerikaanse congrescommissies. Deze parlementaire ambtenaren van Buitenlandse Zaken zouden dan een heel bescheiden tegenwicht kunnen vormen voor het ambtenarenapparaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een dergelijke ambtelijke ondersteuning zou een versterking kunnen betekenen van de parlementaire activiteiten op het terrein van de buitenlandse politiek. Het zou echter ook vereisen dat de vaste kamercommissie zich veel meer als zodanig naar buiten toe zou manifesteren. Dat zou echter een totaal andere aanpak van althans de openbare vergaderingen van de commissie vereisen dan tot op heden toe gebruikelijk is. De commissievoorzitter, die zich nu voornamelijk beperkt tot het leiden van de vergaderingen en ervoor zorgt dat iedereen op het juiste moment aan het woord komt, zou dan veel sterker de leiding moeten nemen in het debat met de minister. Het vereist ook een andere opstelling van de leden van de commissie, die

in hun werkzaamheden een meer centrale rol aan hun commissielidmaatschap zouden moeten toekennen dan thans het geval is.

De kamerleden zouden er ook niet voor moeten terugschrikken zelf deskundigheid in huis te halen. Dat kan via het reeds genoemde eigen ambtenarenapparaat van de vaste kamercommissie. Dat kan verder door middel van het op veel ruimere schaal dan thans geschiedt organiseren van hoorzittingen. De Kamer zou zich voor elke begrotingsbehandeling uitvoerig door deskundigen van buiten in openbare hoorzittingen kunnen laten voorlichten. Ook zou de kamercommissie studieopdrachten aan derden kunnen verstrekken. Alweer op dit punt levert het Amerikaanse Congres een voorbeeld ter navolging. Dat voorbeeld zou, zij het dan misschien op wat bescheidener schaal, door het Nederlandse parlement kunnen worden gevolgd. Dat zou ook kunnen betekenen het formuleren van adviesaanvragen aan ter zake deskundige adviesraden. Te denken valt aan de onlangs tot stand gekomen Adviesraad voor Vrede en Veiligheid, de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking en de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid. Deze raden zijn met medewerking van het parlement bij wet ingesteld; er is geen enkele reden waarom het parlement er niet zelf ook gebruik van zou kunnen maken. Ten slotte zou de kamercommissie in staat moeten worden gesteld ambassadeurs en andere hoge ambtenaren te horen, ten einde uit de eerste hand informatie te verkrijgen.

Conclusie.

Het buitenlands beleid leent zich — waarschijnlijk meer nog dan andere beleidsonderdelen — voor spanningen tussen hetgeen de executieve kan en vermag enerzijds en hetgeen het parlement en buitenparlementaire groepen in de samenleving zouden wensen. Die spanningen zijn structureel van aard en komen voort uit de aard van het buitenlands beleid: de minister moet onderhandelingen voeren met het buitenland, maar zich voor het resultaat van die onderhandelingen binnenslands verantwoorden. De van zijde van de executieve vaak opgevoerde argumenten om de binnenlandse beïnvloeding te beperken zijn enerzijds reëel: behoefte aan geheimhouding, coherentie, consistentie, vermijden van gezichtsverlies. Tegelijkertijd is een zeker gezond wantrouwen op zijn plaats, om te voorkomen dat de betrokken minister zich achter dit soort argumenten verschuilt, ten einde te vermijden dat hij een beleid moet voeren dat hem niet aanstaat. In een democratie moet het tegenwicht tegen de regering in de eerste plaats gezocht worden in het parlement, dat gevoed kan worden en van informatie voorzien door buitenparlementaire groeperingen. Vandaar dat ik in dit betoog heb gepleit voor het

zoeken naar mogelijkheden van versterking van de positie van dat parlement op het terrein van het buitenlands beleid. Mijn opmerkingen waren voornamelijk gebaseerd op ervaringen in de VS en Nederland. Mogelijkerwijs zijn sommige ervan ook relevant voor de Belgische situatie.

Summary : Decision making in Foreign Policy in the Netherlands.

In foreign policy-making there exists a tension between what the executive is prepared to do and what parliament or public interest groups would want it to do. A recent study of domestic pressure on foreign policy-making in the Netherlands has shown that there exists a close connection between the success of public interest groups in changing foreign policy behavior and their ability to mobilize parliamentary support for their efforts. That study, entitled Controversies at Home, was based on the results of 16 case-studies of recent controversial foreign policy decisions.

Foreign ministries often use the need for secrecy, coherence and consistency as arguments to resist change. The role of the national parliament in foreign policy-making deserves to be strengthened. In this respect some of the experiences of the United States Congress could be applied to parliaments in other countries. The possibilities are discussed with specific reference to the situation in the Netherlands.

