



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **‘Optie 3’: een gevalstudie over binnenlandse pressie en buitenlands beleid**

Leurdijk, J.H.

### **Citation**

Leurdijk, J. H. (1989). ‘Optie 3’: een gevalstudie over binnenlandse pressie en buitenlands beleid. *Acta Politica*, 24: 1989(1), 31-62. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449709>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449709>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Nederland en 'Optie 3' in MBFR: een gevalstudie over de vermenging van binnenlandse politiek en buitenlands beleid

J.H. Leurdijk

### 1. Inleiding

Dit artikel beoogt te analyseren hoe buitenlandse en binnenlandse politiek zodanig vermengd kunnen zijn, dat het onderscheid tussen beide nog wel analytisch relevant, maar theoretisch moeilijk hanteerbaar is. \* Dat 'binnenlandse bronnen' een belangrijke invloed hebben op de *totstandkoming* en *formulering* van het buitenlandse beleid en dat buitenlandse politiek het voorwerp van binnenlandse politieke tegenstellingen kan zijn, wordt nu algemeen erkend. In dit opzicht bestaat er geen aanleiding om de buitenlandse politiek als een aspect van het overheidsbeleid apart te zetten van andere aspecten, zoals onderwijsbeleid of gezondheidszorg. Dat ook de *uitvoering* van het buitenlandse beleid wordt beïnvloed door binnenlandse factoren en dienstbaar kan worden gemaakt aan binnenlands-politieke doeleinden lijkt minder voor de hand liggend. Immers, de buitenlandse politiek wordt in tegenstelling tot de meeste andere aspecten van het overheidsbeleid toch in de eerste plaats gevoerd in de internationale omgeving. Ze is gericht op actoren en doelstellingen buiten de grenzen van het nationale politieke systeem. Dat dit nochtans het geval kan zijn, wordt hier geïllustreerd aan de hand van een gevalstudie betreffende de implementatie van een aspect van de buitenlandse politiek van Nederland.

De analyse van de implementatie van het overheidsbeleid staat veelal ten dienste van een beoordeling van de doelmatigheid van het beleid. In het bijzonder gaat het dan om de mate van succes of falen bij het bereiken van i.c. buitenlands-politieke doelstellingen. Men kan dus trachten om in gevalstudies op het spoor te komen van de voorwaarden voor een succesvol beleid. Zo is als een succes van het buitenlandse beleid onder het kabinet-Den Uyl (1973-1977) vaak genoemd dat dank zij de Nederlandse inspanningen de tactische kernwapens betrokken zijn bij de Weense besprekingen over conventionele troepenreductie. Op het eerste gezicht is het zeer verdedigbaar om van een Nederlands succes te spreken, omdat dit in

de jaren 1973-1975 een belangrijke beleidsdoelstelling was, die in december 1975 ook bereikt werd. Men kan dan nagaan of in dit geval de voorwaarden aanwezig waren die in het algemeen gesteld kunnen worden aan een succesvol beleid. Dit lijkt in de onderhavige gevalsstudie in belangrijke mate het geval te zijn. Maar eveneens bleek dat 'succes' (of 'falen') op zichzelf geen ondubbelzinnige maatstaf is voor het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid. De maatstaven voor een doelmatig beleid behoeven niet alleen te worden ontleend aan de buitenlandse politiek. In deze gevalsstudie zal vooral worden geïllustreerd hoe in sommige gevallen aspecten van de buitenlandse politiek, ook voor wat betreft het implementatieperspectief, gezien kunnen worden als een onderdeel van de binnenlandse politiek.

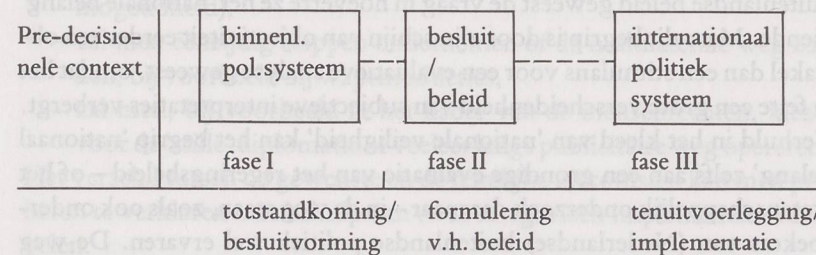
Het schema voor het artikel is als volgt. In de volgende paragraaf (paragraaf 2) wordt nader ingegaan op recente aandacht voor het implementatieperspectief in de analyse van de buitenlandse politiek en zullen de voorwaarden worden geïntroduceerd waarvan men vermoedt dat ze i. h. a. bijdragen tot het slagen c. q. falen van het buitenlandse beleid. Daarna (paragraaf 3-5) wordt het materiaal aangedragen waardoor kan worden beoordeeld in hoeverre de genoemde voorwaarden ook in het onderhavige geval aanwezig waren. Het artikel wordt afgesloten (paragraaf 6) met een conclusie.

## 2. De implementatie van buitenlands beleid

In de afgelopen decennia is in analytische studies van de buitenlandse politiek de meeste aandacht uitgegaan naar de studie van de 'binnenlandse bronnen' van het buitenlandse beleid. In recente jaren heeft zich echter een nieuw aspect van de analyse van het buitenlandse politieke proces aangediend in die zin dat men inziet dat het buitenlands politieke proces niet stopt zodra het besluit/het beleid is vastgesteld. Men heeft thans ook aandacht voor de vraag: hoe wordt het beleid/het besluit ten uitvoer gelegd? In de praktijk kan men dagelijks ervaren dat de resultaten of effecten (de 'outcomes') niet altijd, of wellicht: meestal niet, in overeenstemming zijn met de doeleinden die men zich heeft gesteld. Deze discrepantie kan men analyseren vanuit het implementatieperspectief en de buitenlandse politiek kan dus ook worden geanalyseerd uit de optiek van de wijze waarop het beleid ten uitvoer wordt gelegd. Het buitenlands beleid wordt niet uitsluitend omschreven in termen van de vaststelling van doeleinden en de keuze van de middelen, maar ook onder verwijzing naar het eruit voortvloeiende gedrag dat wordt gedefinieerd als 'all observable acts of indivi-

duals serving in an official governmental capacity'. Doeleinden en strategieën worden verondersteld coherentie aan het gedrag te geven en beleid is 'a standard used in the making of decisions'.<sup>1</sup>

Buitenlandse politiek kan dus worden voorgesteld als een proces waarvan de belangrijkste componenten zijn de totstandkoming van het beleid, het besluit c. q. het beleid als produkt ervan en de tenuitvoerlegging van het beleid. Schematisch voorgesteld doorloopt het proces dus drie fasen, waarbij ook steeds sprake is van terugkoppeling.



Daarbij kan men de 'pre-decisionele context' zien als de omgeving waarin het buitenlands politieke proces plaatsvindt en die voor elk type land het relatieve gewicht van de omgevingsvariabelen aangeeft. Rosenau bij voorbeeld meent dat dit relatieve gewicht bepaald wordt door een drietal variabelen die hij dichotomiseert en waaruit dan zes typen situaties ontstaan. Nederland valt binnen deze typologie als klein, open en ontwikkeld land gemakkelijk te plaatsen. Tot deze 'predecisional context' moet men ook rekenen het 'klimaat' van de internationale politiek, waarbij bij voorbeeld de vraag aan de orde kan komen in hoeverre een land als Nederland in een 'ontspannings'klimaat een grotere speelruimte voor initiatieven heeft dan in een 'koude oorlog'-klimaat.

Dat er tussen de drie stadia van buitenlandse politiek die we hebben onderscheiden voor doeleinden van onderzoek geen waterdichte schotten bestaan, blijkt onder andere daaruit dat één van de vóóronderstellingen van de studie van de implementatie van het beleid is dat er doeleinden zijn die beleidsmakers nastreven, maar dat de gevolgen van het handelen 'onbedoeld' kunnen zijn. De veronderstelling van gedrag als gericht op het nastreven van doeleinden ('goalseeking behaviour') wordt dan vervangen door de concentratie op zowel doelbewuste ('purposive behaviour') 'discrete, observable actions' en als wel op de effecten en gevolgen die dat veroorzaakt. Zoals de redacteuren van een recente studie samenvatten: 'The implementation perspective forces us to consider the extent to which be-

haviour was the intended consequence of decisions, or was the unintended consequence of the implementation process'.<sup>2</sup>

De aandacht voor de implementatiefase van het buitenlandse beleid past ook in de nieuwe mode in de sociale wetenschappen van de zogenaamde 'evaluation research'.<sup>3</sup> Evaluatie is een ruimer begrip dan implementatie, dat betrekking heeft vooral op *de wijze waarop* het beleid ten uitvoer wordt gelegd. Evaluatie heeft dan betrekking op *de waardering van* de implementatie in termen van criteria als de mate van succes of falen, de doelmatigheid of de 'impact'. Lange tijd is de maatstaf voor de effectiviteit van het buitenlandse beleid geweest de vraag in hoeverre ze het 'nationale belang' diende. Maar dit begrip is door zijn schijn van objectiviteit eerder een obstakel dan een stimulans voor een evaluatieve analyse geweest, omdat het in feite een grote verscheidenheid van subjectieve interpretaties verbergt. Verhuld in het kled van 'nationale veiligheid' kan het begrip 'nationaal belang' zelfs aan een grondige evaluatie van het regeringsbeleid – of het wetenschappelijk onderzoek daarnaar – in de weg staan, zoals ook onderzoekers van (Nederlandse) buitenlandse politiek wel ervaren. De weg naar de realisatie van de goedbedoelde doelstellingen van het buitenlandse beleid is vaak geplaveid met mislukkingen, maar een parlementaire enquête naar (een onderdeel van) het buitenlandse beleid lijkt niet voor de hand liggend, omdat er al gauw argumenten in verband met nationale veiligheid en de gevoeligheden van bondgenoten tegen in worden gebracht.

Vanuit het perspectief van de internationale betrekkingen is de analyse van de implementatie van het buitenlandse beleid relevanter dan van de totstandkoming van het buitenlandse beleid, omdat de nationale 'inputs' in het internationale politieke proces niet zozeer bestaan uit besluiten als wel uit de eruit resulterende handelingen. De andere actoren in het internationale systeem zijn meer geneigd te reageren op deze handelingen dan op de eraan ten grondslag liggende besluiten voor zover deze eerst nog ten uitvoer moeten worden gelegd. Vele besluiten van buitenlandse politiek worden – voor zover ze al niet uitsluitend declaratoir zijn, hetgeen bij buitenlandse politiek vaak het geval is – niet zozeer gezet in operationele termen en aan degenen die zijn belast met de uitvoering van het beleid wordt noodzakelijkerwijs een grote mate van beslissingsvrijheid gelaten. Dit kan ook samenhangen met het bijzondere karakter van de omgeving waarin het buitenlandse beleid wordt geïmplementeerd. In de binnenlandse politiek betekent implementatie veelal het geven van orders, omdat er een duidelijke hiërarchie in de besluitvormingsstructuur aanwezig is of aanwezig verondersteld wordt te zijn. In het internationale systeem, dat juist gekenmerkt wordt door de afwezigheid van zo'n formele hiërarchie, betekent implementatie vaak het vormen van coalities.<sup>4</sup> Bovendien

vindt het proces van besluitvorming óók ten aanzien van de buitenlandse politiek plaats in de relatief veilige en voorspelbare interne omgeving, maar de besluiten moeten worden ten uitvoer gelegd in de onzekere en nauwelijks manipuleerbare internationale omgeving. Daarbij komen belangrijke uitvoeringsbeslissingen aan de orde, zoals ten aanzien van de volgende vragen:

- zal men alléén opereren of zal aansluiting worden gezocht bij andere landen (waarbij Nederland dan nog voor de keuze staat tussen een 'kleine landen-politiek' of het zoeken van aansluiting bij een grote mogendheid),
- zal men éézijdig stappen ondernemen of de multilaterale weg zoeken, bij voorbeeld bij wapenreducties,
- zal men, bij voorbeeld in het kader van de mensenrechten, kiezen voor de 'stille' diplomatie of veeleer langs publicitaire weg opereren.

Het verschil tussen de gewenste en de feitelijke uitkomsten kan men proberen te verklaren met behulp van twee categorieën implementatievariabelen:

(1) variabelen die zijn gerelateerd aan de uitvoerbaarheid van het beleid (technische gecompliceerdheid, de kwaliteit van de leiding, mate van gewenste verandering, beschikbare tijd), en

(2) variabelen die zijn gerelateerd aan de politieke context: de hoeveelheid machtsmiddelen die men beschikbaar stelt in verhouding tot de andere doeleinden, de bereidheid tot samenwerking tussen de uitvoeringsorganen, de relatieve prioriteit van het doel.

Daarnaast kan men de implementatie van het beleid beoordelen naar de mate van succes of falen van het beleid. Het wordt meestal gezien als het belangrijkste criterium voor de effectiviteit van het beleid. Voor een klein gebonden en ontwikkeld land als Nederland kan in het algemeen worden gesteld dat de effectiviteit van het beleid afhankelijk is van de bijzondere 'issue area' (de kans op succes is groter in kwesties van 'low politics' dan in kwesties van 'high politics') en van de aard van de invloeds poging (de kans op succes is groter bij het voorkomen van negatieve ontwikkelingen dan bij het bevorderen van positieve ontwikkelingen).

In het onderzoeksproject, waarvan de onderhavige gevalsstudie ook deel uitmaakt<sup>5</sup>, is ervan uitgegaan dat in elk geval voldaan moet zijn aan vier aan de betreffende literatuur ontleende voorwaarden voor een doelmatige implementatie van het beleid:

1. een grote mate van steun voor het beleid in het binnenland,
2. de persoonlijke betrokkenheid van de minister in kwestie,
3. diplomatieke steun van een belangrijke bondgenoot (veelal: de Verenigde Staten of de Duitse Bondsrepubliek), en

4. het nagestreefde doel mag niet te ver afstaan van wat de bondgenoten voorstaan.

### 3. 'Optie 3' in de Nederlandse politiek

1. Het betrekken van de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg in Wenen is voor het kabinet-Den Uyl (mei 1973-december 1977) een belangrijke beleidsdoelstelling geweest. Dat doel is in december 1975 ook bereikt en bij verschillende gelegenheden nadien hebben Nederlandse bewindslieden zich er op laten voorstaan dat dit voor een belangrijk deel te danken was aan Nederlandse initiatieven. De Weense besprekingen hebben echter ook een grote rol gespeeld in het interne debat in Nederland over het veiligheidsbeleid. 'Optie 3' vormde daarvan slechts één aspect.

2. Hoe ontstond nu het onderhavige beleidsaspect als een concreet onderwerp in de Nederlandse binnen- en buitenlandse politiek? De wens om de tactische kernbewapening bij de MBFR-besprekingen aan de orde gesteld te zien, kan worden beschouwd als het concentratiepunt voor een aantal aspecten van de veiligheidsproblematiek, die in Nederland in de periode 1970-1973 grote aandacht hadden gekregen tegen de achtergrond van de internationale ontspanning. Na verloop van tijd had het er zelfs veel van weg dat het betrekken van de tactische kernwapens in het MBFR-overleg in Nederland als een bijdrage tot de oplossing van alle problemen werd gezien: de voortgang van de ontspanning, het terugdringen van de rol van de kernwapens in Europa en de verlaging van de defensie-uitgaven.

Bij de linkse partijen die het kabinet-Den Uyl steunden, was niet zozeer in discussie de wenselijkheid van zaken als denuclearisatie van Europa, kernwapenvrije zones en de 'no-first use'-verklaring als wel de daartoe te volgen weg: eenzijdige stappen of onderhandelingen. In het algemeen prevaleerde de zienswijze dat Nederland niet tot eenzijdige stappen diende over te gaan, maar initiatieven moest ondernemen om deze zaken in onderhandelingen aan de orde te stellen. In deze partijen leefden al vóór 1973 gedachten over het via onderhandelingen bereiken van de vermindering van de kernwapens uit Europa.<sup>6</sup> Dat daarvoor ook brede parlementaire steun bestond, was al gebleken bij de behandeling van een op 25 november 1971 ingediende motie-Van der Stoel (PvdA), waarin aan de regering werd gevraagd om haar beleid te richten op 'het spoedig beginnen van onderhandelingen over de wederzijdse gecontroleerde vermindering van zowel de conventionele als de nucleaire bewapening in Europa'. Deze motie werd op 2 december 1971 met overgrote meerderheid aangenomen

(slechts GPV, SGP, CPN en PSP stemden tegen), op een moment waarop het nog allerminst zeker was dat het tot de MBFR-besprekingen zou komen. In zijn toelichting zei Van der Stoel dat de besprekingen dienden te gaan over de niet door SALT bestreken kernwapens, met name de op West-Europa gerichte Russische middenafstandsruketten en de Amerikaanse tactische kernwapens in West-Europa.<sup>7</sup> Van der Stoel, die in het kabinet-Cals korte tijd (1965-1966) staatssecretaris van buitenlandse zaken onder Luns was geweest, acht het achteraf onwaarschijnlijk dat hij in deze aansloot bij al op het ministerie van Buitenlandse Zaken levende gedachten, omdat hij tot dit ministerie als ex-bewindsman en nu behorende tot de oppositie de nodige distantie betrachtte.

Niettemin zweeg de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl van 28 mei 1973, waarin Van der Stoel zelf optrad als minister van Buitenlandse Zaken, op dit punt. Pas op 29 mei legde premier Den Uyl zich er op vast dat de Nederlandse regering er naar zou streven om de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg te betrekken. Daarna kwam het punt voor het eerst voor in een officieel stuk in de Memorie van Toelichting op de Begroting van Buitenlandse Zaken voor 1974.<sup>8</sup>

De ideeën die zich onder de linkse partijen in de jaren 1970-1973 hadden ontwikkeld, boden het perspectief van een gedenucleariseerd Europa, onder andere te bereiken door het scheppen van kernwapenvrije zones in Europa en een 'no-first use'-verklaring van NAVO en Warschaupact. De Weense besprekingen over troepenreductie leken een geschikt instrument om het terugdringen van de kernwapens in Europa te realiseren.

3. Al enige tijd was in Nederland ook een discussie aan de gang over de hoogte van de defensie-uitgaven. Een door de regering ingestelde Commissie-Van Rijckevorsel (1972) gaf al de smalle marges van het beleid aan, omdat het meerderheids- en het minderheidsrapport elkaar gerekend naar het niveau van verlangde defensie-uitgaven niet meer dan 0,3% van het nationale inkomen ontliepen.<sup>9</sup> In 'Keerpunt 1972' (het regeerakkoord van de drie linkse partijen) was als beleidsdoel opgenomen een reële verlaging van de defensie-uitgaven over de kabinetsperiode 1973-1977 met 1500 miljoen gulden. Als één van de middelen daartoe was geformuleerd 'het ontwikkelen van eigen voorstellen in het kader van de afsluiting van overeenkomsten tussen NAVO-landen en Warschaupact-landen over een wederzijdse evenwichtige vermindering van de militaire inspanning'. In de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl van 28 mei 1973 werd ook een Defensienota aangekondigd, waarin substantiële beleidsombuigingen zouden worden voorgesteld. Deze Defensienota 1974-1983, die op 10 juli 1974 verscheen, werd voorbereid precies in de periode waarin zich

ook de eerste onderhandelingsronden in Wenen voltrokken. De beleidsveranderingen zouden leiden tot een vermindering van de defensie-uitgaven met f 1.500 miljoen in de kabinetsperiode tot 1977, onder andere door een vermindering van de parate gevechtskracht van het Nederlandse leger van 34.500 tot 27.800 man, samen met het geven van de zogenaamde RIM-status aan een aantal niet meer direct parate troepen en een vermindering van de oorlogssterkte van 91.100 tot 81.200 manschappen. Daarnaast werd de stopzetting beoogd van de mechanisering van de 5e divisie, hetgeen zo goed als de opheffing ervan zou betekenen.

De opstelling van deze plannen werd ook beïnvloed door een zeker optimisme met betrekking tot een gunstige afloop van de MBFR-besprekingen al in 1975. Bij de opstelling van de landmachtplannen leefde bij de regering de verwachting 'dat het nog dit jaar verantwoord zal blijken om een eerste aanzet tot de reducties in 1975 te realiseren'.<sup>10</sup> De regering rechtvaardigde deze houding door te zeggen dat daarmee uitdrukking werd gegeven aan haar 'positieve instelling' ten aanzien van dit overleg, waarvan ze verwachtte dat het zou leiden tot 'een reële vermindering van de militaire confrontatie in Centraal Europa'.<sup>11</sup>

Toen Nederland de defensieplannen volgens de voorgeschreven consultatieprocedure in juni 1974 bij de NAVO aanmeldde, ontmoetten ze hevige kritiek in militaire kringen in Brussel, terwijl ook van vooral Amerikaanse en Duitse zijde kritiek werd geleverd.<sup>12</sup> De inhoudelijke kritiek richtte zich vooral op het besluit om te stoppen met de mechanisering van de 5e divisie, op welk punt Nederland toegaf. Dit betekende dat doorgaan zou worden met het uitrusten van de infanteriebataljons met pantservoertuigen. Maar de kritiek richtte zich ook op het feit dat Nederland van plan was een eenzijdige vermindering van zijn parate gevechtskracht door te voeren, terwijl juist in Wenen overleg plaatsvond tussen NAVO en Warschaupact over wederzijdse troepenvermindering. Bovendien zouden de Nederlandse plannen een voorbeeldwerking kunnen hebben op Engeland, dat in de herfst zelf een 'defense review' zou uitvoeren, en op Amerikaanse senatoren als Mansfield met hun streven naar eenzijdige Amerikaanse troepenreducties. Nadat vertrouwelijke consultatie vóóraf al had geleid tot de genoemde aanpassing, zegde minister van Defensie Vredeling, op de vergadering met zijn NAVO-collega's in Brussel op 14 juni 1974 toe de uitvoering van de plannen afhankelijk te stellen van het resultaat van de MBFR-besprekingen, althans haar op te schorten voor de duur van de besprekingen. Deze clausulering staat bekend als de 'MBFR-clausule' en ze zou in de komende jaren nog een belangrijke rol spelen.

4. In het communiqué van de NAVO-ministers van Defensie, vergade-

rend als het Defence Planning Committee (DPC), werd zeer in het algemeen gesteld dat zij 'reaffirmed the importance they continue to attach to the principle that NATO forces should not be reduced except in the context of an agreement with the East' (14 juni 1974). In de aanbiedingsbrief bij de Defensienota werd gesteld dat '... de Nederlandse toezegging dat de vredessterkte van de landmacht niet zal worden verminderd zolang de MBFR-onderhandelingen voortgang vinden en nog niet tot het ook door Nederland gewenste resultaat hebben geleid, (betekent) dat geen vrees hoeft te bestaan voor eenzijdige reducties. Uiteraard treedt, indien de onderhandelingen onverhoopt zouden mislukken, een nieuwe situatie in. Alsdan dient een nieuw besluit te worden genomen'.<sup>13</sup>

In concreto betekende de 'MBFR-clausule' dat Nederland zijn plannen met betrekking tot de landmacht handhaafde en dat het ervan bleef uitgaan dat de besprekingen in Wenen succes zouden opleveren en wel zodanig dat de overeenkomst over troepenreducties in Oost en West ook zou leiden tot een vermindering van de parate sterkte van de Nederlandse troepen. In afwachting van zo'n resultaat zou de werkelijke parate troepensterkte gehandhaafd blijven.

Er is reden om aan te nemen dat de MBFR-clausule minister Vredeling goed van pas kwam. Anders dan uit zijn officiële uitlatingen kon blijken, had hij persoonlijk weinig vertrouwen in een succesvolle afloop van het MBFR-overleg, zodat deze weg van wederzijdse reducties hem weinig soelaas leek te bieden om aan de drang tot verlaging van de militaire inspanningen tegemoet te komen. En met eenzijdige Nederlandse stappen had hij weinig op.

Omdat de voorbereiding van de Defensienota ongeveer begon op hetzelfde tijdstip waarop ook de MBFR-besprekingen in Wenen van start gingen (oktober 1973), bood dat een goede gelegenheid om te anticiperen op een succesvolle afloop van het Weense overleg, met name wat betreft de troepenreducties. Dit zou het immers gemakkelijker maken om de gewenste financiële bezuinigingen te realiseren, want de PvdA eiste besparingen op de militaire uitgaven en de oliecrisis van najaar 1973 luidde de economische recessie van de jaren zeventig in. De MBFR-clausule echter hield de verplichting in om de vredessterkte van de landmacht te handhaven zolang het Weense overleg geen resultaat had gehad. Deze tegenover de NAVO aangegane verplichting vereiste echter extra financiën boven wat in de begroting en de meerjarenramingen was voorzien. Dat maakte het voor minister Vredeling mogelijk om met een beroep op deze externe factor voor de extra financiën een beroep te doen op de minister van Financien, Duisenberg, zodat hij niet elders op zijn begroting naar bezuinigingen hoefde te zoeken. Hij had daarover *sub rosa* een akkoord met Duisenberg.

Naar buiten toe heeft de regering steeds haar optimisme gehandhaafd over een spoedige en succesvolle afloop van de MBFR-onderhandelingen. Maar omdat dit optimisme jaar op jaar werd gelogenstraft, was de regering gedwongen telkenjare een suppletoire begroting in te dienen, waarin de extra financiën werden gevraagd om de vredessterkte van de landmacht te handhaven. Bovenstaande verklaart ook waarom de minister niet – zoals bij voorbeeld AR en VVD wensten – vóóraf bij een Nota van Wijzigingen zijn begroting wilde aanpassen aan het uitblijven van succes bij MBFR, omdat hij dan – om binnen het hem opgelegde begrotingsplafond te blijven – elders op de begroting bezuinigingen moest doorvoeren. Bij de behandeling van de Defensienota in de Tweede Kamer (24-26 september 1974) werd de MBFR-clausule door zowel links als rechts gekritiseerd. Door de twee belangrijkste oppositiepartijen (VVD en CHU) omdat zij het optimisme van de regering met betrekking tot een gunstige afloop van het MBFR-overleg erg voorbarig vonden en meenden dat de regering bij haar plannen niet moest vooruitlopen op de goede afloop, door de linkse partijen (met name de PvdA) omdat zij juist vreesden dat de clausule in de weg zou staan aan bezuinigingen. De partijraad van de PvdA had al twee keer, in mei en september 1974, in een motie uitgesproken dat het kabinet ongeacht de uitslag van het MBFR-overleg aan de bezuinigingen moest vasthouden.<sup>14</sup> En de defensiecommissie van die partij had laten weten de MBFR-clausule wel een korte tijd als een rem op de bezuinigingsplannen te aanvaarden, maar niet langer dan medio 1975.<sup>15</sup> In het parlement zei ook fractievoerder Dankert bij het voornoemde debat moeite te hebben met het MBFR-voorbehoud. Minister Vredeling was dus de enige die in het kamerdebat de MBFR-clausule verdedigde, tegenover de kritiek van rechts erop wijzende dat uit zo'n clausule althans nog enig vertrouwen sprak dat het Weense overleg kon slagen en tegenover de kritiek van links erop wijzende dat Nederland éézijdig vaststelt welke troepenreducties het zou doorvoeren als de MBFR-besprekingen zouden mislukken. Intussen was de clausule voor hem zelf wél een perfecte legitimatie om extra financiën voor Defensie te claimen om zodoende eenzijdige reducties te voorkomen.

#### 4. Het implementatieperspectief

1. Het kabinet-Den Uyl had zich dus op twee belangrijke punten van het veiligheidsbeleid afhankelijk gemaakt van een succesvolle afloop van de MBFR-besprekingen. Voor 'het terugdringen van de rol van de kernwapens' was het enige concrete beleidspunt het betrekken van de tactische

kernwapens bij het MBFR-overleg, al spoorde het bij de linkse partijen levende perspectief van een atoomvrij Europa geenszins met wat in het NAVO-overleg maximaal haalbaar leek, te weten de introductie van 'optie 3' in MBFR. En voor het realiseren van de in de Defensienota 1974-1983 beoogde personeelsreducties en financiële besparingen was een MBFR-overeenkomst voorwaarde, waardoor aan de jaarlijkse begrotingen de 'MBFR-clausule' kleefde. Het officieel daarover ten toon gespreide optimisme spoorde al evenmin met de vooruitzichten voor het overleg, dat al spoedig in een impasse geraakte, die eigenlijk nooit overwonnen is.

Bij de implementatie van het beleid stond het kabinet, en vooral de socialistische ministers Van der Stoep en Vredeling, onder sterke druk van de PvdA. Het was anderzijds duidelijk dat men bij de bondgenoten nauwelijks oor zou vinden voor de vérgaande verlangens van de nuclearisering van Europa, kernwapenvrije zones en een 'no first use'-verklaring. Om niettemin de indruk te wekken dat de regering een 'actief vredesbeleid' voerde, werd in de presentatie van het beleid sterke aandacht gelegd op dat ene punt van het betrekken van de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg in Wenen. Dit aspect heeft daardoor in de Nederlandse politiek in de jaren 1973-1980 een gewicht gekregen dat niet in verhouding stond tot de intrinsieke betekenis ervan. De functie die het in de interne politieke discussie speelde heeft ook in sterke mate de uitvoering van het beleid beïnvloed.

Twee punten zijn in dit verband terzake. In de eerste plaats is het zo dat de gedachte om in het Weense overleg ook de tactische kernwapens op te nemen niet nieuw was, maar al onderdeel vormde van het beleidsproces, al was het wél vernauwd tot een aanvullende onderhandelingsoptie. De politieke betekenis die Nederland aan 'optie 3' gaf, tilde haar echter uit boven de ambtelijke anonimiteit waarin de optie voordien had gesluimerd. De betekenis die 'optie 3' in het internationale overleg had als een tactische manoeuvre om het vastgelopen overleg in Wenen weer op gang te krijgen, was echter aanmerkelijk minder groot dan de waarde die men er in Nederland aan hechtte, waar men het idee had dat het introduceren van 'optie 3' zou kunnen leiden tot vérgaande reducties, met name op het gebied van de tactische kernwapens. 'Optie 3' kreeg in deze context een overtrokken betekenis. De verantwoordelijke bewindslieden hadden er geen direct belang bij hun eigen politieke achterban te wijzen op de beperkte draagwijdte van 'optie 3' voor het MBFR-overleg. De minister van Defensie bleef van zijn optimisme getuigen dat het MBFR-overleg op redelijk korte termijn succes kon hebben, omdat de 'MBFR-clausule' voor hem extra financiën voor zijn begroting betekende. En de minister van Buitenlandse Zaken zag in 'optie 3' een goede mogelijkheid om ver-

dergaande eisen vanuit zijn partij voor een tijdje terug te wijzen. Wij verplaatsen nu het gezichtspunt van de analyse naar de beleidsimplementatie, dat wil zeggen naar de vraag wat de regering heeft ondernomen om dit doel, dat voor de binnenlandse verhoudingen kennelijk zo belangrijk was, ook te realiseren.

2. Het is niet nodig om op deze plaats een omstandige analyse te geven van de organisatie van het MBFR-overleg aan westelijke zijde. Ze vormde wél het kader voor de Nederlandse inspanningen.

Drie aspecten zijn in het bijzonder van belang:

– Op het voor Nederland relevante traject Den Haag-Brussel-Wenen ligt het zwaartepunt in Brussel. Het vertrekpunt voor de Nederlandse initiatieven is op de ministeries in Den Haag, die de nationale permanente NAVO-vertegenwoordiging in Brussel instrueren. De NAVO formuleert dan een bindend mandaat ook voor de permanente delegatie van Nederland bij de MBFR-besprekingen. In Wenen wordt slechts de tactiek van de onderhandelingen bepaald.

– De NAVO heeft een politieke en een militaire dimensie die in de hele organisatiestructuur van de NAVO herkenbaar zijn, maar het primaat ligt bij de politieke dimensie. Zo zijn het met betrekking tot de MBFR-onderhandelingen de ministers van Buitenlandse Zaken die het onderhandelingsmandaat vaststellen. Maar omdat de MBFR-besprekingen door het Westen vooral worden gezien als een (militair-)technische exercitie, gericht bovenal op het bereiken van een conventioneel-militair evenwicht aan het zogenaamde centrale front, weegt de militaire factor zwaar. Deze krijgt in dit geval gestalte in het centrale belang van de MBFR Working Group. Altmeppen merkt op dat de politieke betekenis van de MBFR Working Group daarin bestaat dat het besluitvormingsproces aan normen is onderworpen die voortvloeien uit militaire eisen.<sup>16</sup>

– Het bijzondere karakter van de besluitvorming binnen de NAVO beïnvloedt ook het karakter van de onderhandelingen in Wenen. Deze hebben geenszins het karakter van een 'geven en nemen', gericht op het bereiken van een compromis, maar het blijft bij een uitwisseling van standpunten. De onderhandelingen vertonen het beeld van een zich meestal wekelijks herhalend ritueel, waarbij de delegaties ook in het informele overleg nauwelijks manoeuvreerruimte hebben.

3. Het MBFR-overleg gaat terug tot een westelijke eis dat de ontspanning in de Oost-Westrelaties in Europa niet alleen op het politieke vlak gezocht moest worden (de CVSE), maar ook op het militaire vlak.<sup>17</sup> Al vanaf het begin is door de NAVO gestudeerd op westelijke voorstellen tot

troepenreductie en toen het eerste westelijke voorstel werd gedaan op 22 november 1973, was daaraan al meer dan vijf jaar studie voorafgegaan. Het Oosteuropese standpunt is steeds geweest dat de besprekingen zich ook zouden uitstrekken tot de kernwapens en de tactische luchtstrijdkrachten in de centrale sector.<sup>18</sup> Aanvankelijk was het officiële NAVO-standpunt dat dit niet het geval kon zijn. In zijn persverklaring bij het begin van de tweede onderhandelingsronde voerde de westelijke woordvoerder Quarles van Ufford op 14 januari 1974 daarvoor twee argumenten aan.<sup>19</sup> In de eerste plaats zou het de onderhandelingen alleen maar ingewikkelder maken dan ze al waren, omdat het zou moeten leiden tot een gecompliceerde vergelijking van de effectiviteit van verschillende vliegtuigtypen en nucleaire wapensystemen. Bovendien zou het leiden tot een vergroting van het reductiegebied, terwijl het escalatiegevaar minder lag in het aantal kernwapens in het gebied als wel in de dispariteit van de grondstrijdkrachten.

Niettemin is vanaf het begin in de westelijke voorbereiding aan de orde geweest de mogelijkheid om de tactische kernwapens bij de onderhandelingen te betrekken. Aan het formele begin van de besprekingen op 30 oktober 1973 zijn vele jaren van interne NAVO-besprekingen voorafgegaan met slechts een onderbreking in verband met de Russische interventie in Tsjecho Slowakije in 1968. Deze besprekingen werden gevoerd op het niveau van werkgroepen en resulteerden in vele reductiemodellen en studies.<sup>20</sup> Tijdens deze voorbereidingen is al in een vroeg stadium van Nederlandse zijde het idee ingebracht van een ruil van kernwapens tegen tanks, waarmee niet gezegd is dat het idee ook van Nederlandse origine was. Bovendien betrof het geen hoofdzaak van discussie. Die lag bij de asymmetrie op het gebied van de conventionele bewapening, in het bijzonder het overwicht van het Warschaupact in manschappen en tanks. De hoofdzaak voor de NAVO lag erin een formule aanvaard te krijgen die via asymmetrische reducties zou leiden tot pariteit in conventionele bewapening tussen Oost en West. Één van de asymmetrische reducties betrof het voorstel tot een afruil van tanks tegen kernwapens. Deze afruil is ook de essentie van het 'nucleaire aanbod' dat door het Westen in december 1975 werd geformuleerd en dat als 'optie 3' bekend is komen te staan.

4. Hoe is deze derde onderhandelingsoptie nu tot stand gekomen?<sup>21</sup> Ook al is de gedachte van de afruil van tanks tegen kernwapens terug te voeren op een door Nederland ingebracht voorstel, dat overigens nog weinig politiek gewicht had, de concrete invulling ervan is van Amerikaanse origine. Het lag ook zeker niet op de weg van Nederland om dat te doen. In de eerste plaats ging het om Amerikaanse wapens en het paste een ander land

niet om de Verenigde Staten voor te houden wat het met haar eigen wapens moest doen. Daarenboven betrof het een complexe materie, omdat ongelijksoortige wapeningssystemen tegen elkaar beoordeeld moesten worden, waarvoor Nederland ook niet de middelen had.

In de jaarlijkse rapportage van president Nixon aan het Congres over de Amerikaanse buitenlandse politiek op 3 mei 1973 werden drie reductiemethoden onderscheiden:

1. proportionele, gelijke reducties (gelijke aantallen of percentages),
2. asymmetrische reducties tot een gelijk niveau,
3. gemengde asymmetrische reducties.

Daarbij werd opgemerkt dat de technische evaluatie was voltooid en dat het er nu op aankwam samen met de bondgenoten een onderhandelingsplan op te stellen.<sup>22</sup> Deze laatste fase begon op 30 april 1973 met het overhandigen van een Amerikaanse nota aan de andere leden van de NAVO-raad.<sup>23</sup> De inhoud van deze nota drong, althans in hoofdlijnen, ook tot de pers door, inclusief de als derde optie aangeduide afruil van Amerikaanse kernwapens tegen Russische tanks in Centraal Europa. Deze optie was ook uitdrukkelijk als aanvullend ten opzichte van de andere twee geformuleerd. Het is op dit punt relevant op te merken dat al vanaf het begin het inbrengen van de tactische kernwapens als derde optie in het onderhandelsproces werd gezien als een tactische manoeuvre om de Sovjetunie over te halen om het principe van ongelijke reducties te aanvaarden en niet als blijk van de principiële bereidheid om ook over (het totaal van) de tactisch-nucleaire bewapening in Europa te onderhandelen.

De derde optie maakte echter géén deel uit van het westelijk voorstel dat op 22 november 1973 in Wenen aan het Warschaupact werd gedaan. Dit voorstel was geheel gebaseerd op de tweede optie, die uitging van ongelijke reducties van Amerikaanse en Russische troepen. In concreto hield het NAVO-voorstel in dat de Sovjetunie een tankleger van 68.000 man inclusief 1700 tanks zou terugtrekken tegenover 29.000 Amerikaanse manschappen. Dit westelijke voorstel was geheel toegesneden op wat vanuit westelijke optiek het belangrijkste probleem was: het overwicht van het Warschaupact aan manschappen en tanks. Dat de tactische kernwapens buiten het westelijke voorstel bleven heeft echter niet alleen te maken met de westelijke prioriteitsstelling, maar ook met Duits-Amerikaanse meningsverschillen op dit punt.

Er bestaat algemene overeenstemming over het feit dat de Amerikaanse belangstelling voor de Weense onderhandelingen vooral werd ingegeven door de pogingen van de Amerikaanse senator Mansfield als sinds 1966 om een eenzijdige Amerikaanse troepenreductie in Europa tot stand te brengen.<sup>24</sup> Maar in de Amerikaanse Senaat was ook kritiek losgekomen

op de omvang en de samenstelling van het bestand van 7.000 Amerikaanse tactische kernwapens in Europa. Hoorzittingen van de Senaat in mei 1974 mondden uit in de aanvaarding van het Nunn-amendement in augustus 1974, waarin gevraagd werd om vóór 1 april 1975 een studie uit te brengen over de tactisch-nucleaire bewapening in Europa.<sup>25</sup>

Toen na een jaar van onderhandelingen in Wenen de besprekingen in een impasse waren geraakt, kwam 'optie 3' weer in de belangstelling als instrument om de impasse te doorbreken. Nu hadden de Europese bondgenoten juist via druk op de Verenigde Staten weten te bereiken dat Ford en Brezhnev in Wladiwostok op 23-24 november 1974 overeenstemming hadden bereikt over het buiten beschouwing laten van de Amerikaanse Forward Based Systems (FBS) in Salt II. Dit was voor de Europese NAVO-landen in zoverre een geruststelling dat over deze categorie van voor Europa zo belangrijke Amerikaanse kernwapens niet buiten hen om zou worden beslist. Maar dat betekende geenszins dat ze wél bereid waren om over de tactische kernwapens te praten in een forum waarin ze wél vertegenwoordigd waren. Dat gold met name voor de Duitse Bondsrepubliek.

De positie van de Bondsrepubliek was in de westelijke MBFR-opstelling om politieke en strategische redenen van cruciaal belang.<sup>26</sup> Dat betrof niet alleen de kwestie van de troepenreducties, maar ook van de tactische kernwapens. Meer specifiek met betrekking tot het nucleaire aspect kunnen als Duitse bezwaren tegen het betrekken van de tactische kernwapens in het MBFR-overleg worden genoemd:

- het verzwakken van de koppeling met de Verenigde Staten,
- het gevaar dat ook de Westduitse inzetmiddelen, met name de 72 Duitse Pershing IA-raketten, voorwerp van gesprek zouden worden,
- de implicaties voor toekomstige vormen van Europese nucleaire samenwerking,
- het feit dat in de betrokken wapencategorie van de theater-nucleaire wapens de NAVO toch al over minder wapens beschikte dan het Warschaupact.

Volgens Buwalda, destijds plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO, gaat het nucleaire aanbod van december 1975 terug op een Amerikaans voorstel van juni 1975, waaraan enkele maanden van bilateraal overleg tussen de bondgenoten vooraf waren gegaan.<sup>27</sup> Daarna zijn ook nog enkele maanden van intensief westelijk overleg gevolgd, waarin het voorstel wél op detailpunten is veranderd, niet echter het principe van het voorstel. Volgens dit voorstel zouden de Verenigde Staten 1.000 tactische kernwapens plus 90 overbrengingsmiddelen (54 Phantom F-4 straaljagers en 36 Pershing-raketten) terugtrekken. Het

lijdt geen twijfel dat dit aanbod, waarover de NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken op 12 december 1975 in Brussel overeenstemming bereikten en dat vervolgens op 16 december in Wenen aan het Warschaupact werd overhandigd, géén ander doel had dan om de impasse in het MBFR-overleg te doorbreken en de Sovjetunie ertoe te brengen de oorspronkelijke westelijke voorstellen van 22 november 1973 te aanvaarden en het eraan ten grondslag liggende westelijke uitgangspunt van asymmetrische reducties. Het was derhalve een tactisch voorstel zonder principiële betekenis in de zin dat het Westen bereid zou zijn om het terrein van de onderhandelingen uit te breiden tot de kernbewapening in Europa. Het voorstel was eenmalig (in de zin dat er niet over onderhandeld kon worden), eenzijdig (in de zin dat het van de Sovjetunie geen tegenprestatie verlangde) en gebonden aan de voorwaarde dat het Warschaupact de westelijke onderhandelingsprincipes zou aanvaarden. Dat doet overigens niets af aan het feit dat op zichzelf het westelijke aanbod om allerlei redenen substantieel en niet van belang ontbloom was.<sup>28</sup> Het was kennelijk vooral bedoeld als een middel om de onevenwichtigheid van het voorstel van november 1973 te corrigeren.

Het kan geen verwondering wekken dat de Sovjetunie niet is ingegaan op het westelijke voorstel, dat dus op geen enkele wijze het beoogde doel om de MBFR-besprekingen uit het slop te halen heeft bereikt. De nucleaire thematiek in MBFR ging al spoedig ten onder in het rumoer dat ontstond over de neutronenbom en de middellange afstands kernwapens.<sup>29</sup> Voor de geschiedenis van de MBFR-onderhandelingen is 'optie 3' niet meer dan een voetnoot, in de Nederlandse politiek kreeg ze zo af en toe kapitale proporties.

##### 5. MBFR als een binnenlands beleidsprobleem

We zullen onze aandacht nu richten op de concrete beleidsinvulling die in de jaren 1973-1976 is gegeven aan het streven om 'optie 3' in het Weense overleg op tafel te krijgen. Hier valt op dat, hoewel het kabinet zich al in mei 1973 had gecommitteerd om zich actief in te spannen voor het opnemen van de tactische kernwapens in het Weense overleg, er aanvankelijk geen noemenswaardige activiteiten in deze zijn verricht. Zolang het parlement geen directe interesse in de kwestie toonde, was er voor de minister weinig aanleiding om publiciteit te zoeken en bleven de stappen beperkt tot wat de routine van de diplomatieke praktijk is: het bi- en multilaterale diplomatieke kader en zo af en toe een ministeriële interventie in NAVO-vergaderingen, zoals die in Ottawa (18 en 19 juni 1974). Direct na zijn aan-

treden als minister gaf Van der Stoel opdracht aan de NAVO-delegatie in Brussel om dat punt aan de orde te stellen waar en wanneer dat opportuun was. Ook in de bilaterale contacten die er ambtelijk vanuit Den Haag met andere hoofdsteden waren, werd het regelmatig aan de orde gesteld en het was in elk geval vast beleid om dit soort kwesties met de Bondsrepubliek te bespreken. Het niet alleen politieke, maar ook sterk persoonlijke 'commitment' dat Van der Stoel gedurende de gehele MBFR-periode ten aanzien van dit punt had, sluit echter niet uit dat in NAVO-kringen MBFR nooit een hoge prioriteit heeft gehad en dat men zich op politiek en militair niveau niet erg opwond over wat er in Wenen gebeurde. Dit reflecteerde ook de houding van de Verenigde Staten waar MBFR méér werd gezien als een exercitie om de druk vanuit het Congres tot eenzijdige troepenreducties te weerstaan dan als een oefening in wapenbeheersing. Kissinger besteedt aan MBFR weinig aandacht in zijn memoires.

Tijdens het bezoek van Van der Stoel aan Moskou (22-28 april 1974) werd ook over MBFR gesproken. Hij heeft daar niet het Nederlandse MBFR-stokpaardje bereden, maar zich in confrontatie met de belangrijkste MBFR-tegenspeler geconformeerd aan de westelijke positie. Dat hij door zijn standpunt voor het betrekken van de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg inspeelde op wat ook een Russische wens was, is in Moskou waarschijnlijk minder opgevallen dan het hameren op de mensenrechtenkwestie in CVSE-verband in deze tijd, waarmee hij tegen het Russische zere been schopte. De sfeer van het overleg in Moskou werd algemeen als 'kil' beschreven.<sup>30</sup>

De minister van Buitenlandse Zaken zocht met zijn activiteiten pas de publiciteit nadat het parlement zich met het diplomatieke proces ging bemoeien. Drie momenten zijn in dit verband van belang: het debat in september 1974 in de Tweede Kamer over de Defensienota 1974-1983, de NAVO-ministersvergaderingen van december 1974 en het PvdA-congres van april 1975. In de Defensienota 1974-1983 was opgemerkt dat de regering hoopte dat de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg betrokken zouden kunnen worden. Gevraagd naar de stappen die ze had ondernomen om dat te bevorderen, antwoordde de regering dat de mogelijkheden daartoe actief in bondgenootschappelijk verband moesten worden bestudeerd. Eigenlijk gaf ze nu ook voor het eerst de reden aan waarom zij dacht dat met name het MBFR-overleg het geschikte forum was om over de tactische kernwapens te praten: door het scheppen van een conventioneel evenwicht zouden de noodzakelijke voorbereidingen worden getroffen voor het terugdringen van de rol van de kernwapens in het MBFR-gebied.<sup>31</sup> Maar in de Memorie van Toelichting op de begroting voor Buitenlandse Zaken voor 1975, die in september 1974 werd gepubli-

ceerd, was er nog slechts sprake van dat 'onderzocht' zou worden in hoeverre 'bepaalde categorieën van tactische nucleaire wapensystemen' bij de reducties betrokken konden worden.<sup>32</sup> Minister Van der Stoel verduidelijkte dat door erop te wijzen dat 'juist de asymmetrie in bewapening en troepensterkte ... ertoe (leidt) dat de nucleaire componenten in het verdedigingsstelsel zijn ingevoegd'.<sup>33</sup> Hoewel ook naar zijn inzicht de onderhandelingen traag verliepen en complex waren, had hij wél hoop op een gunstig resultaat. De Nederlandse opstelling vatte hij in drie punten samen:

1. het doel moet zijn substantiële reducties,
2. zo snel mogelijk zouden de eerste en tweede fase verbonden moeten worden (in de eerste fase werden alleen de Amerikaanse en Russische troepen verminderd, in de tweede fase zouden ook de troepen van de Europese landen erbij betrokken kunnen worden) en
3. het is gewenst dat 'op een gegeven moment' ook de tactische kernwapens in het overleg zouden worden ingebracht.

In het kamerdebat over de Defensienota waarschuwde de minister ervoor dat de MBFR-kwestie geen zaak van Nederland alléén betrof, maar dat het een kwestie van overleg met bondgenoten was. Hij weigerde daarom zich erover uit te spreken wanneer het door Nederland gewenste moment om de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg te betrekken was aangebroken, maar beperkte zich tot de opmerking dat er 'intensief overleg' met de bondgenoten was. De door Van Mierlo (D '66) geïnstigeerde discussie die erover ontstond, leidde tot de aanvaarding van een motie-Dankert (PvdA) waarin de regering werd verzocht om 'te streven naar het terstond betrekken van de tactische nucleaire wapens en de tactische luchtmacht bij de MBFR-onderhandelingen'.<sup>34</sup> Na enige discussie en op voorspraak van Dankert vertaalde Van der Stoel 'te eniger tijd' als 'zo snel mogelijk maar op het moment waarop het zin kan hebben', er nogmaals aan toevoegende dat het kiezen van het precieze moment een kwestie van bondgenootschappelijk overleg was.<sup>35</sup>

3. Na dit duwtje-in-de-rug in de vorm van de motie-Dankert leek het gewenst om de diplomatieke inspanningen wat méér in de openbaarheid te brengen. De eerste gelegenheid daartoe bood de reeks van NAVO-ministersvergaderingen, die in de week van 9-13 december 1974 in Brussel zou plaatsvinden. Inmiddels waren in de PvdA de voorbereidingen gestart voor een groot partijcongres in april 1975, dat speciaal zou gaan over vraagstukken van vrede en veiligheid. Het lijkt niet onjuist om de activiteiten van met name minister Van der Stoel in de periode van december 1974-april 1975 te zien in het kader van het naderende partijcongres.

In wat waarschijnlijk een gerichte aankondiging is geweest, werd op vrijdag 6 december de pers in Den Haag ingelicht over een Nederlands initiatief, waarbij Van der Stoel op de komende ministersvergadering van de NAVO in Brussel de kwestie van de tactische kernwapens aan de orde zou stellen.<sup>36</sup> De beperkte draagwijdte van dit initiatief bleek echter al direct op twee punten. In de eerste plaats zou hij niet méér voorstellen dan dat er een studie gemaakt zou worden over de vraag hoe de tactische kernwapens in het onderhandelingsproces zouden kunnen worden ingebracht. En in de tweede plaats werd er de nadruk op gelegd dat het initiatief was bedoeld als een bijdrage om een uitweg uit de impasse te vinden. Trouw wist op 9 december nog te melden dat er in het Nederlandse voorstel voor een studie sprake zou zijn van een soort afruil tussen westelijke kernwapens en oostelijke tanks. En de Volkskrant voegde eraan toe dat men in Den Haag verwachtte dat de Amerikanen wel wilden meedenken over de kwestie.

In datzelfde weekeinde van 7-8 december 1974 stelde het bestuur van de Partij van de Arbeid een ontwerp-resolutie op voor het aanstaande congres over vrede en veiligheid.<sup>37</sup> Daarin werd het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO aan voorwaarden verbonden in die zin dat Nederland uit de organisatie zou treden als de NAVO geen goed instrument voor vrede en veiligheid zou blijken te zijn. Meer in het bijzonder vermeldde de resolutie de eis van 'een belangrijke uitdunning van de tactische atoomwapens op weg naar een atoomvrij Europa, waarbij de NATO op korte termijn de tactische kernbewapening en de tactische luchtmacht in de MBFR inbrengt. Indien dit niet gebeurt, moet Nederland de kernwapens van eigen bodem verwijderen'. Er werden in deze ontwerp-resolutie geen data genoemd, maar de algemene verwachting was dat op het congres de vervulling van deze verlangens wél aan een termijn zou worden gebonden.<sup>38</sup> (Deze verwachting bleek juist te zijn en het partijcongres vulde 1978 in als uiterste datum.)

Het Nederlandse initiatief liep echter op een fiasco uit. Minister Vredeling stelde al op 9 december aan de orde dat over de tactische kernwapens in MBFR gesproken zou kunnen worden, maar de reactie van de als Eurogroep vergaderende ministers van Defensie was zeer negatief, vooral van Britse en Duitse kant, waar overigens ook socialistische ministers van Defensie aan het bewind waren. De Westduitse minister van Defensie, Leber, noemde het plan zelfs dwaas. Ook in dezelfde vergadering deelde minister Vredeling mee dat het Nederlandse kabinet wél had besloten om de Lance (als opvolger van de nucleaire Honest John bij het Eerste Legerkorps in de Bondsrepubliek) aan te schaffen, maar zónder de nucleaire lading én dat de beslissing over de nucleaire taak van de opvolger van de

Starfighter zou worden uitgesteld tot 1981. Maar er was alle reden om aan te nemen dat de Verenigde Staten minder negatief tegenover het idee zouden staan dan de Europese ministers. Had minister Schlesinger niet bij zijn aankomst op 10 december in Brussel verklaard dat – hoewel de Amerikanen geen concreet plan hadden – Wenen de meest geschikte plaats was om met de Russen over tactische kernwapens te praten? Vredeling stelde de zaak op 11 december opnieuw aan de orde, nu in de vergadering van de NAVO-ministers van Defensie, bijeenkomend als DPC. In een, zoals hij later kwalificeerde, 'berekend emotioneel' betoog waarin hij van de officiële, ambtelijk voorbereide, tekst afweek, trachtte hij de overige ministers 'goed in te prenten' dat de nucleaire kwestie van de Nederlandse regering geen gelegenheidskwestie was, maar dat het een zaak was die bij de hele Nederlandse bevolking leefde. Vooral de socialistische ministers van Defensie van Engeland en Duitsland repliceerden dat niet alleen in Nederland het kabinet met de publieke opinie en de eigen politieke achterban rekening had te houden. Stonden de Europese ministers van Defensie opnieuw 'zonder meer afwijzend' tegenover het Nederlandse plan, ook van Amerikaanse zijde had Vredeling 'hoogstens in beperkte mate' steun ontvangen.<sup>39</sup> De teneur van Schlesingers opmerkingen was dat het verminderen van de afhankelijkheid van de kernwapens vooral gezocht moest worden in de verbetering van de conventionele defensie.<sup>40</sup>

De vraag is waarom de minister van Defensie en niet de minister van Buitenlandse Zaken de kwestie in NAVO-verband aan de orde stelde. Van der Stoel heeft verklaard 'verrast' te zijn geweest door Vredelings initiatief, niet alleen door de wijze waarop Vredeling, verwijzende naar de publieke opinie en zijn politieke achterban, de kwestie aan de orde had gesteld, maar ook omdat er toch sprake was van een zekere competentie-overschrijding. Maar Vredeling ontkende dat er sprake was van inhoudelijke meningsverschillen, het ging veel meer om nuanceverschillen die in de hitte van de discussie wel eens een grote rol speelden.

De kans dat minister Van der Stoel in de vergadering van de ministers van Buitenlandse Zaken op 13 december alsnog een gewillig oor zou krijgen, was zo klein geworden dat hij er zich toe beperkte om het standpunt te herhalen dat naar Nederlands inzicht de tactische kernwapens bij MBFR betrokken moesten worden. Maar hij diende niet het aangekondigde formele voorstel in om een studie te maken hoe dat moest gebeuren. Dat had aanvankelijk wél in de bedoeling gelegen en als dat voorstel zou zijn aanvaard, zou het ook in het communiqué zijn opgenomen. Daarop vooruitlopend was er een verklaring op schrift gesteld die na de ministersvergadering aan de vertegenwoordigers van de media ter hand zou worden gesteld. Dat was dus nu niet meer nodig. Een overweging daarbij was

ook dat het formele voorstel van de tafel zou zijn geveegd onder deze omstandigheden en dat zou het in de toekomst alleen maar moeilijker maken om het weer op tafel te krijgen.

Het is niet ondenkbaar dat bij het besluit om niet met een formeel voorstel te komen minder de Europese bezwaren hebben gewogen dan het oordeel van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Kissinger. Want hij had steun gegeven aan de Nederlandse opvattingen door te stellen dat bij een akkoord met de Sovjetunie ook de tactische kernwapens aan de orde zouden worden gesteld en dat de NAVO zich hierop zou moeten voorbereiden. Dat moment nu al te laten vallen, zou echter te vroeg zijn.<sup>41</sup>

Tegenover de pers wees Van der Stoel achteraf het verwijt van opportu-nisme van de hand, omdat het hier om een belangrijk onderdeel van regeringsbeleid ging. Er zou ook wel 'enig begrip' voor de Nederlandse verlangens bestaan, maar het moment waarop deze naar buiten waren gebracht, was 'ongelukkig' genoemd. De afwijzende houding van de meeste van zijn collega's betekende echter geenszins dat de kwestie van de inbreng van de tactische kernwapens in het Weense overleg nu ook van de baan was.

Indien de veronderstelling juist is dat de ministeriële activiteiten vooral op het thuisfront waren gericht, dan hebben hun inspanningen ondanks de slechte internationale pers toch enig binnenlands krediet opgeleverd. In de Tweede Kamer bestond bij de begrotingsbehandeling in februari 1975 bij geen van de partijen, dus inclusief de oppositiepartijen CHU en VVD, kritiek op de gedachte zelf dat de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg betrokken zouden worden. De PPR en PvdA uitten hun waardering voor de standpunten die de ministers hadden ingenomen, waarbij Dankert speciaal minister Van der Stoel betrok 'omdat ik het gevoel heb dat hij zoals gebruikelijk erg weinig van zijn activiteiten op dit stuk bij het thuisfront heeft willen overbrengen'.<sup>42</sup> Met name van socialistische zijde was er veel kritiek op zijn geringe mededeelzaamheid.<sup>43</sup> De ministers moesten zich wél verdedigen tegen de kritiek van de VVD'er De Koster, die de ministers hun weinig subtiel en onvoorbereide presentatie verweet, waardoor de bondgenoten 'verrast' zouden zijn geweest. Dezen ontkenden echter dat de bondgenoten reden hadden om verrast te zijn, omdat het hier een punt van kabinetsbeleid betrof, er ambtelijk en vertrouwelijk vóóroverleg met bondgenoten was geweest en het was 'niet meer dan vanzelfsprekend' dat dit standpunt door hen ook persoonlijk in het DPC en de NAVO-raad naar voren was gebracht.<sup>44</sup> Impliciet gaf minister Vredeling echter toe dat zijn eigen optreden in de DPC, waar hij 'om mij moverende redenen' de kwestie aan de orde had gesteld, zonder vooroverleg met de overige ministers had plaatsgevonden, hetgeen hij niet ongebruikelijk noemde.<sup>45</sup>

Al met al was er in het begin van 1975 nog weinig vooruitgang geboekt bij het overhalen van de westelijke bondgenoten om de tactische kernwapens aan de orde te stellen en was het eerste initiatief van Nederland in de kiem gesmoord. Ook de MBFR-onderhandelingen zelf verkeerden in een impasse. Dat binnenlandse pressie en buitenlandse manoeuvreerruimte haaks op elkaar stonden, bleek in deze periode andermaal en derhalve was er alle aanleiding voor de socialistische ministers om te proberen het PvdA-partijcongres inzicht te geven in de slechts beperkte ruimte die er was om de rol van de tactische kernwapens te verminderen.

4. In deze periode gaf minister Van der Stoel daarom ook veel aandacht aan de inhoudelijke kant van de kwestie van de tactische kernwapens in Europa. Dat blijkt vooral uit zijn Amsterdamse rede op 6 maart 1975, een maand dus vóór het congres van de PvdA over vrede en veiligheid. Bij het begrotingsdebat van februari 1975 had hij al zijn licht laten schijnen op het door Jeffrey Record geschreven rapport van het Brookingsinstituut.<sup>46</sup> Bij beide gelegenheden benadrukte hij de onmisbaarheid van de tactische kernwapens in Europa in hun dubbele functie van afschrikking tegenover de Sovjetunie en koppeling met de Verenigde Staten. In navolging van het oordeel van Haagse ambtelijke kringen, die 'uitgesproken kritisch' op het rapport hadden gereageerd<sup>47</sup>, achtte ook Van der Stoel de conclusies van het rapport in het algemeen te weinig onderbouwd, maar hij vond wél dat het aantal van 7.000 niet een 'onaantastbaar gegeven' zou moeten zijn.<sup>48</sup> Inmiddels had Record voor zijn standpunt dat een drastische vermindering van het aantal kernwapens mogelijk was, steun gekregen van een vroegere staatssecretaris van defensie, Enthoven, die in een artikel in *Foreign Affairs* zelfs pleitte voor een reductie van het aantal tot duizend, desnoods eenzijdig.<sup>49</sup> In zijn rede van 6 maart legde Van der Stoel méér nadruk op de onmisbaarheid van de tactische kernwapens in Europa, weshalve hij de denuclearisatie van Europa en een 'no first use'-verklaring afwees, dan op de mogelijkheid van de inperking van hun rol.<sup>50</sup>

Dit laatste achtte hij slechts 'in beperkte mate mogelijk' en dan nog slechts in samenhang met de conventionele bewapening. Voor het streven naar wederzijdse reducties waren de MBFR-besprekingen daarom het aangewezen forum. De introductie van deze wapens in MBFR was dan ook de 'enige stap die onder de huidige omstandigheden werkelijk verantwoord zou zijn'.<sup>51</sup> Niettemin bond het PvdA-congres over vrede en veiligheid van 10-12 april 1975 in radicale anti-NAVO stemming zoals verwacht de eisen met betrekking tot de tactische kernwapens en het MBFR-overleg aan een termijn van drie jaar. Het partijbestuur had zelf al de ontwerp-resolutie van december 1974 aangescherpt nadat er honderden

amendementen door de afdelingen waren ingediend.<sup>52</sup> Maar het congres ging verder dan de politieke leiding en het partijbestuur wensten en maakte vooral het MBFR-overleg tot toetssteen van de vraag of de NAVO nog aanvaardbaar was als instrument voor ontspanning en vrede. Een aantal van de voorwaarden voor de continuering van het NAVO-lidmaatschap werden direct aan de MBFR-onderhandelingen gekoppeld:

- de tactische kernwapens en de tactische luchtmacht en de uitdunning ervan (waarvan ook al werd gezegd dat het zou moeten leiden tot een atoomvrij Europa) zouden in de MBFR-besprekingen moeten worden ingebracht. Als dat niet voor 1978 was gebeurd, zou Nederland de tactische kernwapens van eigen bodem dienen te verwijderen;
- als in de SALT- en MBFR-besprekingen geen definitieve stappen gezet zouden worden naar een wederzijdse vermindering van de conventionele en nucleaire bewapening en als in overleg met de bondgenoten niet tot bezuinigingen kon worden gekomen, dan diende Nederland alsnog in 1976 de voorgenomen bezuinigingen door te voeren (en tevens werd alvast bepaald dat de Nederlandse defensie-uitgaven voor eind 1978 tot ten hoogste 3% van het nationale inkomen tegen marktprijzen teruggebracht moesten worden).

De congresuitspraken legden dus een zware hypotheek op het beleid van Van der Stoel en Vredeling, omdat zij zich absoluut niet konden vinden in de congresuitspraken. Op korte termijn was de uitspraak van PvdA-fractieleider Van Thijn relevant die zei in de congresuitspraken aanleiding te zien om de druk op het beleid van Vredeling en Van der Stoel te vergroten.<sup>53</sup> De laatste had echter al op voorhand laten weten dat voor hem de regeringsverklaring en niet de congresuitspraken richtsnoer van het beleid zou zijn.<sup>54</sup> Inmiddels was op 1 april 1975 het zogenaamde Schlesinger-rapport verschenen over 'The Theater Nuclear Force Posture in Europe. A report to the US Congress'.<sup>55</sup> In het rapport werd juist nadruk gelegd op het toegenomen belang van de tactische kernwapens in een tijdperk van pariteit van strategische wapens. Maar tevens werd geconcludeerd tot een 'need for change', waarvoor een aantal aanbevelingen werd geformuleerd. Op geen enkele wijze werden deze echter gerelateerd aan de uitkomst van het MBFR-overleg, welk forum in de ongeclassificeerde versie niet eens werd genoemd. Het rapport was in de permanente NAVO-raad in Brussel het onderwerp van 'diepgaand overleg' geweest<sup>56</sup>, waarbij de Nederlandse permanente vertegenwoordiger, Hartogh, een 'redelijk aandeel' had kunnen leveren.<sup>57</sup> Niettemin moest de regering in de Memorie van Toelichting op de begroting van Defensie voor 1976, die in september 1975 verscheen, erkennen dat het rapport weinig aanknopingspunten bood voor het streven van de regering om de rol van de kernwapens terug te dringen.<sup>58</sup>

Het uitblijven van de vervulling van de Nederlandse verlangens op dit punt begon in zekere zin urgent te worden. In dezelfde Memorie van Toelichting op de defensiebegroting voor 1976 werd aangekondigd dat ook in 1976 de bestaande vredessterkte van de landmacht zou worden gehandhaafd.<sup>59</sup> Maar de extra financiële lasten die dat meebracht (104,9 miljoen gulden) waren nu in de begroting verwerkt. Onder verwijzing naar het Nederlandse voorstel van december 1974 werd opgemerkt dat 'het niet uitgesloten moet worden geacht dat een westers voorstel in het onderhandelingspakket zal worden opgenomen'.<sup>60</sup> Bij de planning van de investeringen (b.v. de vervanging van de verouderde Neptune marinevliegtuigen voor de onderzeebootbestrijding) was er ook van uitgegaan dat de MBFR-besprekingen eerder succes zouden hebben. Nu opnieuw de voorziene besparingen niet konden worden gerealiseerd, moest het kabinet besluiten tot het vervroegd uit de vaart nemen van de kruiser De Zeven Provinciën en het vervroegd uit de dienst nemen en uitstel van de vervanging van de Neptunes. Deze besluiten leidden tot ernstige kritiek vanuit Brussel, dat Nederland verweet na de Conferentie van Helsinki (juli-augustus 1975) te optimistische verwachtingen te koesteren over de afloop van het MBFR-overleg.<sup>61</sup> Terzelfdertijd sprak de partijraad van de PvdA uit dat Nederland bij de uitvoering van zijn bezuinigingen op defensie niet te lang meer kon wachten op de resultaten van het MBFR-overleg.<sup>62</sup> Datzelfde ongeduld toonde de PvdA-fractie bij de behandeling van de NAVO-begroting in de Tweede Kamer, eind oktober 1975.<sup>63</sup> De bereidheid niettemin van de PvdA-fractie om ook voor 1976 nog het MBFR-voorbehoud te aanvaarden was voor het PPR-kamerlid Waltmans aanleiding om op 15 januari 1976 een, later verworpen, amendement op de defensiebegroting in te dienen om de extra middelen uit de begroting te halen.<sup>64</sup> Een VVD-motie-De Koster dat 'zolang het MBFR-overleg niet tot positieve resultaten heeft geleid, de regering niet eenzijdig tot afstoting of vermindering van NAVO-taken mag overgaan' werd echter op 18 november 1975 verworpen.<sup>65</sup>

5. Het echeq van de Nederlandse ministers in december 1974 in de NAVO-raad bleek hen allerm minst ontmoedigd te hebben om bij voorkomende gelegenheden steeds weer de kwestie van de tactische kernwapens aan de orde te stellen. Zij bleven ook de verwachting uitspreken dat het idee uiteindelijk aanvaard zou worden. Waarschijnlijk is in dit verband het bezoek van premier Den Uyl en minister Van der Stoel aan Washington in mei 1975 van cruciaal belang geweest. Aan een bilateraal gesprek met Kissinger hield Van der Stoel de 'stellige overtuiging' over dat de Amerikanen op korte termijn het voorstel zouden doen om de tactische kernwa-

pens bij het MBFR-overleg te betrekken. Dat voorstel is inderdaad in juni 1975 aan de bondgenoten gedaan. Toen op 17 juli 1975 ook de zesde ronde van de MBFR-onderhandelingen opnieuw zonder enige vooruitgang was geëindigd, was in het westelijk overleg 'optie 3' al onderwerp van bespreking. Het ging daarbij dus om een onderhandelingsoptie die al jaren in het bondgenootschappelijke overleg meespeelde en waaraan door de Verenigde Staten al een concrete invulling was gegeven (in essentie: afruil van westelijke tactische kernwapens tegen Russische tanks), maar die min of meer 'in reserve' was gehouden.

Van der Stoel kon er nu op vertrouwen dat de Verenigde Staten zich de inspanningen zouden getroosten om de Bondsrepubliek over de streep te trekken. Wat dat betreft kon Nederland het diplomatieke initiatief aan de Verenigde Staten overlaten. Wel is er nog in 1975 een Nederlands discussiestuk geweest, waarin vragen werden gesteld over de invulling van 'optie 3', weliswaar aan de Verenigde Staten gericht, maar toch zodanig dat daaruit bepaalde Nederlandse ideeën met betrekking tot de invulling konden worden afgeleid.

Het was ook duidelijk dat zich vooral de Duitse Bondsrepubliek verzette tegen een nucleair aanbod, hoewel ook in NAVO-kringen de militairen bezwaar hadden. Uiteindelijk lijkt de belissende doorbraak te zijn geweest het overleg dat de Amerikaanse en Duitse ministers van Defensie, Schlesinger en Leber, eind september in Bonn hadden. Volgens de Frankfurter Allgemeine Zeitung van 30 september had Leber wel in principe ingestemd met het ruilaanbod van Amerikaanse kernwapens tegen Russische tanks, maar alleen als dat niet de eerste stap zou zijn op de weg naar grotere reducties. Ook de militaire deskundigen zagen echter nog allerlei problemen.<sup>66</sup> Het eenzijdige karakter van het nucleaire aanbod zou immers inhouden dat de NAVO wel, maar het Warschaupact niet aan een plafond aan kernwapens in het reductiegebied zou worden gebonden. Bovendien was 'optie 3' al vrij vroeg in het bondgenootschappelijke MBFR-overleg geformuleerd en was er ook de later bekend geworden concrete invulling aan gegeven, maar inmiddels was de situatie met betrekking tot dit type wapensysteem nu geheel gewijzigd.

Uiteindelijk bereikten de NAVO-ministers op 12 december 1975 overeenstemming over het inbrengen van de tactische kernwapens in de Weense onderhandelingen en werd het nieuwe voorstel op 16 december in Wenen overhandigd.

## 6. Conclusie

Het valt gemakkelijk te constateren dat aan de gestelde vier voorwaarden voor een succesvolle implementatie van het beleid in belangrijke mate is voldaan:

1. 'optie 3' kon rekenen op een brede parlementaire consensus die zich uitstreekte over de belangrijkste regerings- en oppositiepartijen. Ook na de regeringswisseling in mei 1977 bleef die consensus bestaan, hoewel de opportuniteit van 'optie 3' minder werd,
2. zowel de minister van Defensie als die van Buitenlandse Zaken hadden een sterke persoonlijke en politieke 'commitment' met 'optie 3', in het bijzonder de laatste,
3. het Nederlandse idee had de diplomatieke steun van de belangrijkste bondgenoot, de Verenigde Staten,
4. de wens om de tactische kernwapens in de Weense besprekingen aan de orde te stellen was al als één van de onderhandelingsopties door de Verenigde Staten geformuleerd, al stuitte het vooral aanvankelijk op verzet van de Duitse Bondsrepubliek.

*Ad 1* – Bij een eerste kennisname van de problematiek kan dus gemakkelijk de indruk ontstaan dat de introductie door de westelijke delegaties van 'optie 3' in het Weense MBFR-overleg in 1975 een diplomatiek succes voor Nederland was. Immers, daarmee was voldaan aan een belangrijke Nederlandse wens en aan wat in feite in de context van de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl het enige concrete actiepunt was op het terrein van wapenbeheersing. Bij nadere bestudering moet men echter tot de conclusie komen dat niet alleen de buitenlandse politiek op dit punt voor een groot deel een verlengstuk van de binnenlandse politiek was, maar dat van een stukje buitenlandse politiek binnenlandse politiek was gemaakt. En deze binnenlandse politiek speelde zich nog niet eens zozeer af tussen de partijen als wel binnen de PvdA als de belangrijkste regeringspartij. De KVP, als regeringspartij, en de VVD, als belangrijkste oppositiepartij, speelden in deze geen prominente rol en in feite was er een verrassende consensus over het hele spectrum van de zes belangrijkste partijen (PvdA, D'66, AR, CHU, KVP en VVD), dat de tactische kernwapens bij het Weense troepenoverleg betrokken moesten worden. Binnen de PvdA spitsten de tegenstellingen zich toe op het conflict tussen de PvdA-ministers Vredeling en Van der Stoel en de Tweede Kamer-fractie van die partij, die weer de hete adem van partijraad en partijcongres voelde. De tegenstellingen konden worden gekanaliseerd door ze te concentreren op de zogenaamde derde optie als een manier waarop de tactische kernwapens

bij het MBFR-overleg betrokken konden worden. Op zichzelf bestonden hierover geen meningsverschillen. Maar 'optie 3' verhulde heel verschillende doelstellingen. Terwijl het in het westelijke overleg in de eerste plaats een onderhandelingsoptie was om de impasse in het MBFR-overleg te doorbreken, betekende het voor de PvdA vooral een stap naar vergaande denuclearisatie van Europa.

*Ad 2* – De twee nauwst betrokken PvdA-ministers waren zich zeer wel bewust van de beperkte draagwijdte van 'optie 3' in het westelijke MBFR-overleg, maar dat was voor de interne discussie in de PvdA nauwelijks relevant. Men kan zelfs zeggen dat – hoewel 'optie 3' in termen van wat het Westen aanbod geenszins irrelevant was – beide ministers het lopende MBFR-overleg voor eigen doeleinden gebruikten. Van der Stoel gebruikte 'optie 3' om de pressie vanuit zijn partij tot vergaande denuclearisatie van Europa tegen te gaan. En Vredeling, die zeer sceptisch tegenover de kansen van MBFR stond, zag in de MBFR-clausule een goed instrument om de druk van ongewenste eenzijdige reducties te verlichten. Niettemin waren beide ministers wél geporteerd voor een zekere vermindering van de parate troepensterkte en stonden zij daarin gezamenlijk tegenover het CDA.<sup>67</sup>

*Ad 3/4* – Dit alles doet echter niet af aan het feit dat het betrekken van de tactische kernwapens bij MBFR een belangrijke wens van Nederland vertegenwoordigde en dat Nederland zich daar in de periode 1973-1975 ook voor heeft ingezet. Oppervlakkig gezien was er daarom sprake van een Nederlands diplomatiek succes, toen ten slotte in december 1975 de derde optie door de NAVO ter hand werd genomen.<sup>68</sup> Daarover zijn echter twee opmerkingen te maken. In de eerste plaats betekende inhoudelijk 'optie 3' helemaal niet dat de tactische kernwapens betrokken werden bij het MBFR-overleg, maar het was bedoeld als een tactische manoeuvre om de onderhandelingen over het dode punt heen te helpen. Dat is waarschijnlijk ook de beslissende conditie voor de Bondsrepubliek geweest om er uiteindelijk toch mee akkoord te gaan. Maar zelfs in dat opzicht slaagde de opzet niet. De bekende rede van bondskanselier Schmidt op 28 oktober 1977 in Londen, die algemeen wordt gezien als het begin van de INF-discussie in Europa, kan, omdat ze bijna geheel aan de MBFR-kwestie was gewijd, niet alleen worden gezien als de opmaat voor het NAVO-moderniseringsbesluit van december 1979, maar ook als het post-mortem voor het westelijke nucleaire aanbod van december 1975.

In de tweede plaats valt op te merken dat niet alleen 'optie 3' als onderhandelingsoptie al geformuleerd was voordat het kabinet-Den Uyl zich op dit punt committeerde. Het waren uiteindelijk de Verenigde Staten die er concrete invulling aan gaven en erin slaagden de Duitse bedenkingen

terzijde te schuiven op de hierboven genoemde voorwaarde. In het westelijke kamp was het wel steeds Nederland geweest dat vanaf het begin had geijverd voor het betrekken van de tactische kernwapens bij het MBFR-overleg. Maar deze claim kon toch ook gemakkelijk op tafel worden gelegd, omdat de andere landen weinig of geen belangstelling voor de zaak hadden. Het doet echter aan de vasthoudendheid van de Nederlandse diplomatie niet af als men constateert dat 'optie 3' zonder de Nederlandse activiteiten ook wel in Wenen op tafel zou zijn gekomen, maar zonder de Amerikaanse inspanningen niet. Het voortdurend benadrukken van het belang van 'optie 3' heeft er zeker toe bijgedragen dat uiteindelijk in mei 1975 deze optie weer in discussie kwam. In de internationale context zijn de Nederlandse inspanningen een detail en – voor zover opgemerkt – relateerde men ze aan binnenlandse factoren, de politieke relevantie ligt op het binnenlandse politieke toneel.

Men dient ook geen overdreven voorstelling te maken van het gewicht dat de kwestie in de Nederlandse diplomatie had als zou de omvang van de inspanningen van de Nederlandse diplomaten direct gerelateerd zijn aan de prominentie van de kwestie in de binnenlandse politiek. Geen van de betrokkenen herinnert zich de kwestie als een prominente, zij het wel als een permanente preoccupatie. Veeleer was het zo dat de verwijzingen naar de Nederlandse inspanningen op het diplomatieke vlak dienden om de vergaande binnenlandse pressies, met name vanuit de PvdA, voor verwijdering van kernwapens, afschaffing van kerntaken en vergaande vermindering van het aantal troepen bij de landmacht, waarvoor noch Van der Stoel noch Vredeling voelden, te pareren. De aard van de problematiek maakte het niet meer dan gewenst dat de kwestie wel steeds onder de aandacht van de bondgenoten werd gehouden, maar ook niet al te nadrukkelijk. Dit kwam ook overeen met de diplomatieke stijl die minister Van der Stoel hanteerde, al braken zo af en toe binnenlandse overwegingen daardoor heen. Vanuit implementatieperspectief valt derhalve op te merken dat de inspanningen rond 'optie 3' niet meer zijn geweest dan een aspect van de routine, waaruit toch een belangrijk deel van de buitenlandse politiek en internationale diplomatie bestaat. De aard van de kwestie leende zich ook niet voor spectaculaire Nederlandse diplomatieke initiatieven anders dan die worden gevonden in de vasthoudendheid aan een bepaalde beleidslijn. De episode van december 1974 was een tactische blunder, die op den duur geen negatieve gevolgen heeft gehad, omdat het niet zozeer ging om de essentie van de kwestie als wel om de 'timing'. De tactische blunder kan geheel op het conto van de binnenlandse politiek worden geschreven.<sup>69</sup>

Derhalve kan worden geconcludeerd dat 'optie 3' toch vooral een voorbeeld is van de wijze waarop buitenlandse politiek kan 'verbinnenlandiseren'.

## Noten

\* Deze gevalstudie is gebaseerd op de analyse van publiekelijk toegankelijke overheidsdocumenten, parlementaire verslagen, interviews met ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie die tussen 1970 en 1980 betrokken waren bij MBFR-aangelegenheden en met de ministers van Buitenlandse Zaken (mr. M. van der Stoel) en Defensie (ir. H. Vredeling).

1. Patric Callahan, Event data and the study of policy. Patric Callahan, Linda P. Brady, Margaret G. Hermann (red.), *Describing Foreign Policy Behaviour*. Sage Publications, Beverly Hills 1982, p. 293-306, resp. 293, 299.
2. Steve Smith en Michael Clarke, Foreign policy implementation and foreign policy behaviour. Steve Smith en Michael Clarke (red.), *Foreign Policy Implementation*. Allen & Unwin, Londen 1985, p. 1-9 (p. 3).
3. Gregory A. Raymond, Evaluation: a neglected task for the comparative study of foreign policy. Charles Hermann e.a. (red.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Allen & Unwin, Boston 1987, p. 96-110.
4. Michael Clarke en Steve Smith, Conclusion. Steve Smith and Michael Clarke (red.), Op. cit., p. 166-180.
5. De resultaten van dit onderzoek zullen in boekvorm worden gepubliceerd onder de volgende titel: Ph. P. Everts en G. Walraven (red.) *The Politics of Persuasion: Foreign Policy Implementation by the Netherlands*. Gower, Aldershot 1989.
6. Hans Smits, *De bom in de vuist. De Partij van de Arbeid tussen afschrikking en atoompacifisme*. Uitgeverij Raamgracht BV, Amsterdam 1984; J.G. Siccama, Nederland en de atoomdrempel. M. van Leeuwen e.a., *Het woord is aan Nederland. Thema's van buitenlands beleid in de jaren 1966-1983*. Staatsuitgeverij (Clingendaelreeks deel 1), Den Haag 1983, p. 126-160.
7. Handelingen Tweede Kamer 1971-1972, p. 1343 (25 november 1971) en 1560 (2 december 1971).
8. Tweede Kamer 1973-1974 12600 (Hoofdstuk V [Buitenlandse Zaken]), nr. 2 (Memorie van Toelichting), p. 12. Letterlijk verklaarde Den Uyl: 'Ik kan eraan toevoegen dat de regering er voorstander van is en zulks ook al in NAVO-kringen heeft uitgesproken, dat in de loop van de MBFR-onderhandelingen ook het probleem van de tactische nucleaire wapens in centraal Europa in beschouwing wordt genomen'. Handelingen Tweede Kamer 1972-1973, p. 1660 (29 mei 1973).
9. *De toekomst van de Nederlandse defensie. Bevindingen en aanbevelingen*. Rapport van de Commissie van Civiele en Militaire Deskundigen, maart 1972.
10. Tweede Kamer 1974-1975 12994 (Defensienota 1974), nr. 6 (Lijst van ant-

- woorden), p. 5-6. Vgl. ook de Defensienota 1974-1983, p. 30).
11. *Ibid.*, nr. 6 (Lijst van antwoorden), p. 19.
  12. Vgl. ook J.W. van der Meulen en S. Rozemond, De defensienota – enkele internationaal-politieke facetten, *Internationale Spectator*, XXVIII (8 september 1974), 15, p. 489-494.
  13. Tweede Kamer 1973-1974 12994 (Defensienota 1974, nr. 1 (Brief van de Minister van Defensie), 9 juli 1974).
  14. *De Volkskrant*, 17 juni 1974; *NRC Handelsblad*, 23 september 1974.
  15. *De Volkskrant*, 13 september 1974.
  16. Johannes Altmeppen, Das MBFR-Entscheidungs-system der NATO-Organisatorische Strukturen und Verfahren einer integrierten Bürokratie. Helga Haftendorn, Wolf-Dieter Karl, Joachim Krause, Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Aussenpolitik. Sicherheits- und Entspannungsprozesse in Bonn*. Verlag Wissenschaft und Politik Berend von Nottbeck, Keulen 1978, p. 99-113 (p. 111). Zie verder ook Luc Crollen, Nato and arms control. *NATO Review*, Part I Vol. 28-5 (oktober 1980), p. 20-24, Part II Vol. 28-6 (december 1980), p. 24-30. Stanley R. Sloan, Arms control consultations in NATO. Hans Guenther Brauch and Duncan L. Clarke (red.), *Decisionmaking for Arms Limitation*. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass. 1983, p. 219-236; Paul Buteux, *The politics of nuclear consultation in NATO 1965-1980*. Cambridge University Press, Cambridge, Mass. 1983; drs. C.D. Barkman, Consultatie over nucleaire defensie in de NAVO. *Atlantisch Perspectief* (1982), 4, p. 8-13. Over het werk van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel dr. B.R. Bot, De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO. *Atlantisch Perspectief*, 1984/6-1985/1, p. 4-12.
  17. SIPRI, *Force reductions in Europe. A SIPRI monograph*. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1973; Christoph Bertram, *Mutual Force Reductions in Europe: the political aspects*. The International Institute for Strategic Studies, Londen 1973; Paul J. Teunissen, The Vienna negotiations on mutual reduction of forces and armaments and associated measures in Central Europe (MURFAAMCE). Frans A.M. Alting von Geusau (red.), *Uncertain détente*. Sijthoff & Noordhof, Alphen a/d Rijn 1979, p. 93-131; S. Rozemond, *De zogenaamde MBFR*, NIVV, Den Haag 1976.
  18. Yu. Kostko, MBFR in Europe, *Survival* (sept.-okt. 1972), p. 236-238; O. Khlestov, Mutual Force Reductions in Europe, *Survival* (nov.-dec. 1974), p. 293-298. Voor de Russische zienswijze in het algemeen John Borawski, Mutual Force Reductions in Europe: a Soviet perspective, *Orbis*, vol. 22-4 (Winter 1979), p. 845-873.
  19. Reinhard Mutz (Hrsg.), *Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (MBFR)*. Chronik, Glossar, Dokumentation, Bibliographie 1973-1982 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1983), p. 123-4, Persverklaring van de westelijke delegatieleider baron de Vos van Steenwijk, 8 april 1976, *NAVO-kroniek*, 24 (juni 1976), 3, p. 30-31.
  20. Vgl. *Documents on Disarmament 1971 en 1972* (Washington: Government Printing Office 1973, 1974), resp. p. 73, 306, 935 en 878-881. In beide jaren is nog slechts sprake van twee benaderingswijzen met betrekking tot reducties, te weten

- proportioneel gelijke en asymmetrische reducties.
21. Over 'optie 3' in het algemeen: Reinhard Mutz, *Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (MBFR)*, p. 138-141; Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1983, p. 579-585; John G. Keliher, *The negotiations on mutual and balanced force reductions. The search for arms control in Central Europe*. Pergamon Press, New York 1980, p. 96-110.
  22. *Documents on Disarmament 1973*. Government Printing Office, Washington 1975, p. 248-251.
  23. *U.S. Security issues in Europe: burden sharing and offset, MBFR and nuclear weapons, September 1973. A staff report*. Committee on Foreign Relations, United States Senate, Government Printing Office, Washington 1973, p. 10-13.
  24. John Yochelson, MBFR: the search for an American approach, *Orbis*, vol. 27-1 (Spring 1973), p. 155-175; Phil Williams, *The US Senate and US Troops in Europe*. The Macmillan Press Ltd., Londen/Basingstoke 1985.
  25. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. Hearings before the Subcommittee on US Security Agreements and Commitments Abroad and the Subcommittee on Arms Control, International Law and Organization of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 93d Congress, second session on US. Nuclear weapons in Europe and US-USSR strategic doctrines and policies, March 7, 14 and April 4, 1974. Government Printing Office, Washington 1974.
  26. Reinhard Mutz, *Konventionelle Abrüstung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und MBFR*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1984.
  27. P. Buwalda, MBFR, *Internationale Spectator*, XXX (juni 1976), 6, p. 349-354 (352); vgl. ook Terrence P. Hopmann, *Bargaining within and between alliances on MBFR*. Strategic Studies Institute, US Navy War College, Pennsylvania, juli 1978, p. 29.
  28. Lothar Ruehl, De onderhandelingen over troepenverminderingen in Mid-den-Europa, *NAVO-kroniek*, 24 (oktober 1976), 5, p. 18-25; Lothar Ruehl, *MBFR: Lessons and Problems*. Adelphi Papers nr. 176. The International Institute for Strategic Studies, Londen 1982, p. 15-18.
  29. James A. Thomson, The LRTNF decision: evolution of US theatre nuclear policy, 1975-9, *International Affairs*, vol. 60-4 (autumn 1984), p. 602-605.
  30. *De Volkskrant*, 25 april 1974.
  31. Tweede Kamer 1974-1975 12994 (Defensienota 1974), nr. 6 (Lijst van antwoorden), p. 4.
  32. Tweede Kamer 1974-1975 13100 (Hoofdstuk V (Buitenlandse Zaken)), nr. 2 (Memorie van Toelichting), p. 16-17.
  33. Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 190 (25 september 1974).
  34. *Ibid.*, p. 253, 288 (26 september 1974).
  35. *Ibid.*, p. 264 (26 september 1974).
  36. *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad*, 7 december 1974.
  37. *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad*, 9 december 1974.
  38. *NRC Handelsblad*, 11 en 12 december 1974.

39. *NRC Handelsblad*, 12 december 1974.
40. *De Volkskrant* en *NRC Handelsblad*, 12 december 1974.
41. *Het Parool* en *de Volkskrant*, 14 december 1974.
42. Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 2712 (11 februari 1975).
43. *Trouw*, 27 februari 1975.
44. Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 3076 (27 februari 1975).
45. *Ibid.*, p. 3144 (27 februari 1975).
46. Jeffrey Record, *US Nuclear Weapons in Europe. Issues and Answers*. The Brookings Institution, Washington 1974.
47. *NRC Handelsblad*, 27 februari 1975.
48. Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 3087-3088 (26 februari 1975).
49. Alain C. Enthoven, US forces in Europe. How many. Doing what? *Foreign Affairs*, 53 (april 1975), 3, p. 513-522.
50. M. van der Stoep, Verantwoord Veiligheidsbeleid, *Internationale Spectator*, XXIX (maart 1975), 3, p. 161-169.
51. *Ibid.*, p. 168.
52. *De Volkskrant*, 21 januari 1975.
53. *Trouw*, 14 april 1975.
54. *Trouw*, 10 april 1975.
55. Vgl. ook J.H.F. Korving, Tactische kernwapens en het rapport-Schlesinger, *Internationale Spectator*, XXIX (oktober 1975), 10, p. 636-645.
56. *Het Parool*, 23 april 1975.
57. *De Volkskrant*, 25 april 1975.
58. Tweede Kamer 1975-1976 13600 (Hoofdstuk X (Defensie)), nr. 2 (Memorie van Toelichting), p. 3.
59. *Ibid.*, p. 13.
60. *Ibid.*, p. 3.
61. *De Volkskrant*, 9 september 1975; *NRC Handelsblad*, 4 oktober 1975.
62. *De Volkskrant*, 6 oktober 1975.
63. Handelingen Tweede Kamer 1975-1976, p. 639, 667 (28 oktober 1975).
64. Tweede Kamer 1975-1976 13600 (Hoofdstuk X (Defensie)), nr. 17 (15 januari 1976).
65. Handelingen Tweede Kamer 1975-1976, p. 667 (28 oktober 1975), 981 (11 november 1975), 1204 (18 november 1975).
66. *NRC Handelsblad*, 15 november 1975.
67. Vgl. *de Volkskrant*, 21 juni 1975.
68. Zo is de ex-diplomaat dr. H.N. Boon van mening dat het aanvaarden van 'optie 3' 'ongetwijfeld een succes voor de vasthoudende diplomatie van de minister' is, hoewel hij overigens een zeer negatieve beoordeling geeft van de wijze waarop (enkele ministers van) het kabinet-Den Uyl het buitenlandse beleid voerden, *Afscheidsaudiëntie. Tien studies over diplomatieke praktijk*. Ad Donker, Rotterdam 1976, p. 299-300.
69. Buteux behandelt de episode van december 1974 ook als een voorbeeld van de wijze waarop nationale preoccupaties mede het beleid van regeringen in het consultatieproces van de NAVO zijn gaan bepalen, *Op. cit.*, p. 145-150.

## Onderzoek

### Democratization of party elections in the Soviet Union

Central Committee CPSU Instructions on elections,  
1937-1988

by John Löwenhardt

In February of 1987, Estonia was one of the first Soviet republics in half a century to experiment with contested elections of local Communist Party secretaries. It did so in response to General Secretary Gorbachëv's appeal at the Central Committee's January Plenum to have real, secret elections. A few weeks later, answering questions from *Pravda* correspondents, the Chief of the Estonian Party Organizational Department made the surprising statement that

'We are acting in violation of the instruction on elections in Party organizations. Paragraph 16 clearly says that secretaries of City and district Party committees are to be elected in an open vote. But then, that is what an experiment is for.'<sup>1</sup>

While testifying to the fact that political practice in the Communist Party of the Soviet Union is not always in line with the written rules of the Party's official documents, his statement implied his conviction that if the Party's top political leadership wanted to pursue a policy of democratization, it would eventually have to change the Central Committee's official Instruction on elections.

Twenty-four years ago, Harry Rigby has analyzed changes in Party electoral processes and practices since the October Revolution.<sup>2</sup> Since 1964, little had changed until Gorbachëv shook his Party with the proposals of January 1987. In an earlier article, published five months before the CPSU's 19th Party Conference opened on 28 June 1988, I have analyzed experiments in secret voting on multiple candidates for the function of bureau member or Party committee secretary.<sup>3</sup> In 1987, 120 secretaries of district and city Party committees were elected in such a way<sup>4</sup>; but many more were 'elected' with the traditional manipulative techniques of 'recommendations' from above and votes by a unanimous show of hands. By early 1988, however, it seemed as if the movement for democratization of Party elections had disintegrated.