

Faculteit der Letteren
Master Politiek & Parlement

15-03-2018

Beleidsnetwerken ontrafeld: de strijd tegen apartheid

Een onderzoek naar hoe Nederlandse anti-apartheidsbewegingen gestalte gaven aan het Nederlandse regeringsbeleid ten aanzien van de anti-apartheidskwestie in Zuid-Afrika in de jaren zeventig en tachtig.

Teuntje Stoop

S4226976

Dr. M.H.C.H. Leenders

Radboud Universiteit



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk 1: Totstandkoming van het Nederlandse mensenrechtenbeleid	
Groeiende belangstelling voor apartheid	13
Meer voor mensenrechten	14
NGO's mengen zich in de anti-apartheidsstrijd	16
Van informatieverschaffer tot mensenrechtenverdediger	18
Conclusie	20
Hoofdstuk 2: Sanctiewetgeving	
Boycot als wapen	21
Initiatief tot wetgeving – commissie Kooijmans	23
Tweede Kamer aan zet	25
In de strijd tegen apartheid	28
Hoorzitting in de Eerste Kamer	37
Anti-apartheidsbewegingen: vast bijters en doorbijters	40
Conclusie	42
Hoofdstuk 3: Zuidelijk Afrika Programma Partij Kiezen 1981	
De campagne barst los	43
Verkiezingsprogramma Zuid-Afrika 1981	45
De politiek reageert	47
De nazorg	50
Conclusie	52
Conclusie	53
Bronnen	55
Literatuur	58

Inleiding

Slechts één keer in de Nederlands parlementaire geschiedenis is een regering daadwerkelijk gevallen over een mensenrechtenkwesitie, namelijk het kabinet-Kok II in de jaren negentig vanwege de Srebrenica-kwesitie. In de jaren zeventig en tachtig had een andere mensenrechtenkwesitie, namelijk de apartheidskwesitie in Zuid-Afrika, echter al bijna twee keer tot de val van het toen zittende kabinet geleid. Buiten het feit dat het kabinet tot tweemaal toe bijna over de anti-apartheidskwesitie viel, was deze kwesitie ook bijzonder vanwege het feit dat het een echt ‘huiskameronderwerp’ was, waar heel Nederland zich mee bezig hield en waar vele maatschappelijke organisaties, zoals de anti-apartheidsbewegingen, op insprongen. Het was voor eerst dat een mensenrechtenkwesitie in het buitenland zo in de Nederlandse belangstelling kwam te staan.

Historici Stefan de Boer en Roeland Muskens kunnen als de Nederlandse experts worden beschouwd inzake het Nederlandse anti-apartheidsbeleid ten aanzien van Zuid-Afrika. Zo onderzocht De Boer het Nederlandse anti-apartheidsbeleid van 1960 tot 1976 vanuit het perspectief van de Nederlandse regering.¹ Hoewel de apartheid in deze periode steeds sterker werd afgekeurd, werd er, vanwege de gevoelens van stamverwantschappen met de Zuid-Afrikaners, nauwelijks tot daadwerkelijke actie overgegaan door de regering, zo concludeerde De Boer. Muskens bestudeerde, als aanvulling op het werk van De Boer, de apartheidskwesitie meer vanuit het perspectief van de Nederlandse anti-apartheidsbewegingen. Ook richtte hij zich op een langere periode: zijn onderzoek besloeg de periode van 1960 tot 1990. In zijn proefschrift keek Muskens met name naar de mate waarin de anti-apartheidsbewegingen erin geslaagd waren de Nederlandse publieke opinie en het Nederlandse anti-apartheidsbeleid te beïnvloeden.² Muskens bewoog zich hier meer op het terrein van de sociaal wetenschapper. Hij probeerde namelijk voornamelijk de succesfactoren van de anti-apartheidsbewegingen te onderscheiden, de mate waarin diverse acties de publieke opinie beïnvloedden te meten, de factoren tracht te identificeren die het Nederlandse publiek mobiliseerde en te verklaren waarom de ene actie succesvoller was dan de andere. De politicologe Esther van den Berg stelde daarnaast in haar proefschrift vast welke factoren de invloed van Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's) op onder andere het Nederlandse mensenrechtenbeleid ten aanzien van Zuid-Afrika eind jaren zeventig tot en met de eerste helft van de jaren negentig veroorzaakten.³ Daarbij

¹ S. de Boer, *Van Sharepeville tot Soweto: Nederlands regeringsbeleid ten aanzien van apartheid, 1960-1977* (Den Haag, 1999).

² R. Muskens, *Aan de goede kant: Een geschiedenis van de Nederlandse anti-apartheidsbeweging 1960-1990* (Amsterdam, 2013).

³ E. van den Berg, *The Influence of Domestic NGO's on Dutch Human Rights Policy. Case studies on South Africa, Namibia, Indonesia and East Timor* (Antwerpen, 2001).

concludeerde zij dat met name de activiteiten van NGO's, namelijk de gemengde strategie van protest en actie, in belangrijke mate bepalend waren.

Dit onderzoek ligt wat betreft thematiek weliswaar in lijn met de bovenstaande publicaties, maar legt, in tegenstelling tot de andere auteurs, meer de nadruk op hoe de anti-apartheidsbewegingen zich binnen een omvangrijk beleidsnetwerk positioneerden, hoe zij vorm probeerden te geven aan het Nederlandse anti-apartheidsbeleid, welke anti-apartheidsbewegingen daarbij samenwerkten en hoe de bewegingen zich verhielden tot de formele actoren, zoals politieke partijen, ministeries en het kabinet. Dit uitgangspunt, het in kaart brengen en uitdiepen van de beleidsnetwerken waarbinnen anti-apartheidsbewegingen functioneerden, en hoe zij aan de hand van deze netwerken het Nederlandse regeringsbeleid inzake de apartheidskwestie probeerden te sturen, is wezenlijk verschillend van de onderzoeken van Muskens en Van den Bergh. Van den Bergh probeerde als sociaal wetenschapper vooral de exacte invloed van de bewegingen te meten en Muskens trachtte op zijn beurt met name de succesfactoren van bepaalde acties te achterhalen. Doordat dit onderzoek focust op het ontrafelen van de beleidsnetwerken, waarbij zowel de niet-statelijke als de formele actoren worden behandeld, en op hoe de verschillende spelers betrokken zijn bij (het initiatief tot) de totstandkoming en de vorming van beleid, draagt deze scriptie bij aan nieuwe inzichten over onopgemerkte vormen van politieke macht en invloed.

Het buitenlandse mensenrechtenbeleid, waarbinnen het Nederlandse beleid ten aanzien van de apartheidskwestie valt, is een zeer passend thema om beleidsnetwerken bloot te leggen. Mensenrechten vormen namelijk bij uitstek een beleidsterrein waar niet-statelijke actoren actief zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vele NGO's als Amnesty International, maar ook aan kleinere one-issue partijen, zoals de Boycot Outspan Actie, die later in deze scriptie nog de revue zal passeren. Gezien de onderwerpen aansprekend en goed te behappen zijn voor de doorsnee Nederlander, speelt ook de publieke opinie een grote rol op het beleidsterrein mensenrechten. Peter Baehr, wijlen emeritus hoogleraar mensenrechten aan de universiteit van Utrecht, legde dit uit aan de hand van de apartheidskwestie.

*The struggle against apartheid was relatively easy to understand, easy to explain to the general public [...] apartheid was plainly wrong and should be opposed by all available means. Thus, the struggle against apartheid was almost more of a Dutch domestic issue than one of foreign policy.*⁴

⁴ P. Baehr, M. Castermans-Holleman, F. Grünfeld, 'Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands', *Human Rights Quarterly*, 24 (2002), 992-1010, alhier 1004.

Bij de besluitvorming en handhaving van het mensenrechtenbeleid waren, volgens Baehr, dus veel verschillende formele en buitenparlementaire actoren, van lokaal tot mondiaal, met elkaar in dialoog. Muskens bevestigde dit: 'Méér dan een aantal organisaties met hetzelfde doel, was de anti-apartheidsbeweging een netwerk waarin veel verschillende soorten actoren een rol speelden.'⁵

Deze scriptie richt zich dus op beleidsnetwerken ten aanzien van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en, meer specifiek, op het Nederlandse beleid ten aanzien van de anti-apartheidskwestie in Zuid-Afrika. In bijna alle studies over het Nederlandse mensenrechtenbeleid die na 1945 verschenen zijn, werd uitgegaan van de 'decision making analysis', aldus historicus Maarten Kuitenbrouwer.⁶ Dit was een benadering die begin jaren zestig opkwam en waarin werd geageerd tegen het beeld van de staat als één eenheid die besluiten nam. Bij besluitvorming waren, zo was de gedachtegang, meerdere spelers betrokken en iedere partij streefde zijn eigen belangen en doelstellingen na. De staat werd niet langer als één blok gezien, maar er werd onderscheid gemaakt tussen verschillende staatsrechtelijke instituties, zoals het kabinet, het parlement en de ministeries. Dankzij de toepassing van de 'decision making analysis' werd derhalve, radicaal gebroken met het eerdere 'state as actor' model, waarin de staat wél als één eenheid werd gezien.

In de jaren negentig volgde echter ook kritiek op de 'decision making analysis'-methode. In onderzoeken, waarin deze methode centraal stond, zou namelijk, aldus de critici, de focus te zeer liggen op de statelijke instituties. De Britse politicoloog Anil Awesti behoorde tot een van de critici. Hij meende dat, naast de statelijke instituties, meer actoren betrokken waren bij de besluitvorming. De nadruk lag, aldus Awesti, momenteel nog te zeer op de hiërarchische verhoudingen binnen de staat en op de opvatting dat de staat het enige kanaal zou zijn waardoor politieke actoren hun belangen konden vertegenwoordigen. Ook vond hij dat het nationale en het supranationale niveau te dominant waren. Daarom stelde Awesti dat het, voor ons begrip van de politieke besluitvorming, ook van belang was om andere actoren, waaronder NGO's, te erkennen.⁷

De belangrijkste bijdragen in dit debat kwamen van de politicologen Gary Marks en Liesbeth Hooghe. In 1993 introduceerden zij het baanbrekende concept 'Multilevel Governance' (MLG).⁸ Met dit concept probeerden Marks en Hooghe de wetenschappelijke wereld ervan te overtuigen om naar alle actoren te kijken die direct of indirect invloed hadden op de beleidsvorming. Onder deze actoren vielen dus ook instituties uit de regionale niveaus en uit de niet-statale sector, zoals pressiegroepen

⁵ Muskens, *Aan de goede kant*, 316.

⁶ M. Kuitenbrouwer, 'De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur', *BMGN*, 118 (2003), 179-192, alhier 180.

⁷ A. Awesti, 'The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance', *Political Perspectives*, 2 (2007), 1-23, alhier 3.

⁸ G. Marks, 'Structural Policy and Multilevel Governance' in A. Cafruny en G. Rosenthal (red.) *The State of the European Community* (Boulder, 1993).

en de media. Door het MLG-concept te gebruiken, werd tevens, aldus Marks en Hooghe, de veronderstelde hiërarchische besluitvorming van formele instituties ontkracht: er was namelijk, zo meenden het duo, geen sprake van een *top down* instructie, maar juist van een beleidsnetwerk waarin voortdurend interactie plaatsvond tussen verschillende actoren van allerlei niveaus. Deze interactie verliep zowel horizontaal als verticaal en de actoren zouden onderling ook overlappende bevoegdheden kennen.⁹ Het MLG-concept toonde, volgens Marks en Hooghe, de groeiende afhankelijkheid tussen regeringen en NGO's aan op verschillende schaalniveaus: van regionaal tot internationaal. Besluitvorming was, zo illustreerden Marks en Hooghe, niet langer het monopolie van de centrale staat, maar was onderwerp van dialoog en onderhandeling met andere actoren.¹⁰ De Britse politicologen Ian Bache en Matthew Flinders sloten zich aan bij deze visie. Gezamenlijk brachten zij het werk *Multi level Governance* uit, waar zij een overzicht boden van de ontwikkeling binnen het MLG-debat. Zij verdiepten zich in MLG als conceptueel raamwerk, beraadden zich over een goede definitie van MLG en onderzochten hoe het concept gebruikt kon worden in het academische veld.¹¹

Het uitgangspunt dat de staat niet langer het monopolie op de besluitvorming had, was ook voor de Italiaanse politicologe Simona Piattoni reden om het concept nader te bestuderen. Zij illustreerde het concept MLG aan de hand van drie verschillende processen die elk de traditionele, soevereine staat uitdaagden. De eerste dimensie betrof het spanningsveld tussen centrum en periferie: de nationale staat werd in toenemende mate gedwongen bevoegdheden af te staan aan regionale eenheden zoals provincies en lokale autoriteiten. Elke staat in Europa had te maken met dit proces van decentralisatie, waardoor de scheidslijn tussen centrum en periferie steeds onduidelijker werd. Het tweede spanningsveld betrof de nationale staat versus het internationale krachtenveld: de staat verloor namelijk een gedeelte van haar soevereiniteit door internationale afspraken. Het derde proces, waardoor de staat zijn soevereiniteit dreigde te verliezen, betrof de groeiende macht van het maatschappelijk middenveld. Beleidsnetwerken creëerden nieuwe mogelijkheden voor participatie van burgers in de besluitvorming. Door de opkomst van verschillende pressiegroepen werd het verschil tussen publiek en privaat, de staat versus de samenleving, steeds kleiner. Deze drie dimensies konden, zo stelde Piattoni, niet los van elkaar gezien worden. De verschillende ontwikkelingen lagen in elkaars verlengde en waren met elkaar verbonden. De dynamiek tussen deze drie processen vormde gezamenlijk de activering van MLG, aldus Piattoni.¹²

⁹ Awesti, 'The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance', 3.

¹⁰ L. Hooghe and G. Marks, 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance', *The American Political Science Review* 97 (2003), 233-243, alhier 236.

¹¹ I. Bache and M. Flinders (red.), *Multilevel Governance* (Oxford, 2005), 3.

¹² S. Piattoni, 'Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis', *Journal of European Integration*, 31 (2009), 163-180, alhier 175.

Het wetenschappelijke gebruik van het MLG-concept was echter niet onomstreden. Piattoni erkende ook de risico's van het gebruik van het concept MLG. Ze stelde namelijk dat MLG, vanwege zijn populariteit, een containerbegrip dreigde te worden: een paraplu waar allerlei verschillende fenomenen onder kwamen te hangen.¹³ Hierdoor zouden de grenzen van het concept vervagen en zou het zijn precieze duiding verliezen. Ook plaatste Piattoni, vanuit theoretisch-wetenschappelijk perspectief, enkele andere kanttekeningen bij het gebruik van het begrip MLG. Het was namelijk niet helder of MLG verwees naar processen of situaties, of naar strategieën of structuren. Stond de term 'level' voor een concreet niveau van de regering of was het eerder een sfeer van autoriteit, een ruis die formeel onzichtbaar was? Kortom, hoe abstract was het concept? Bij de introductie van MLG had Marks, zo stelde Piattoni, vooral benadrukt wat het concept niet was en welk gat het concept op zou moeten gaan vullen. Het creëren van een nieuw theoretisch raamwerk was echter nog niet af, volgens Piattoni, waardoor de deur geopend bleef voor bijdragen van andere academici.¹⁴

Politicalologen Peters en Pierre sloten zich bij Piattoni aan wat betreft de kritiek op het gebrek aan een precieze duiding van het begrip.¹⁵ Zij vonden dat het onderzoek naar MLG was doorgeslagen. De veranderingen in de politieke besluitvorming werden overdreven en waren misleidend. Het perspectief waarin de staat en formele structuren centraal stonden was volledig vervangen door een beeld waarin instituties grotendeels irrelevant waren. Ten onrechte, volgens Peters en Pierre. De greep van instituties op besluitvormingsprocessen bleef aanzienlijk. Instituties definieerden en coördineerden namelijk nog steeds de raakvlakken tussen verschillende 'levels' van de regering. Zij vormden het raamwerk waarbinnen MLG, de interactie tussen verschillende niveaus, plaats kon vinden. In dit opzicht was MLG vaak verkeerd begrepen. MLG moest niet als een alternatief gezien worden, maar eerder als een toevoeging aan het oude bestel welke ingebed was in een raamwerk. Instituties, en niet processen, vormden namelijk de voertuigen voor de democratie .

Ook beargumenteerden Peters en Pierre dat besluitvormingsprocessen al eerder, nog vóór de introductie van MLG, bestonden uit een wisselwerking tussen formele en informele actoren. Zij meenden: 'It is also important to note that multi-level governance theory sometimes tends to exaggerate the hierarchical and legal nature of intergovernmental relationships.'¹⁶ In vroegere studies naar intergouvernementele relaties werd immers ook al een onderscheid gemaakt tussen formele en informele wisselwerkingen. Zowel de staat als de regionale eenheden waren gebaat bij informele interactie. De staat had namelijk informele interactie nodig om te beseffen hoe hun beleid lokaal

¹³ Piattoni, 'Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis', 163.

¹⁴ Ibidem, 164.

¹⁵ B.G. Peters and J. Pierre, 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?', in: I. Bache and M. Flinders (red.), *Multi-level Governance* (Oxford, 2005), 74-89, alhier 76.

¹⁶ Ibidem, 83.

uitwerkte en om hun formele besluiten over te brengen aan de regio's. De regionale eenheden gebruikten op hun beurt informele interactie om hun plannen hoger in de hiërarchie te krijgen. Kortom, er was naast de formele interactie altijd al een wederzijds belang bij verschillende niveaus van de staat voor informele wisselwerkingen. Het belang van informele patronen ontstond niet pas toen Marks en Hooghe het concept MLG introduceerden, concludeerden Peters en Pierre.¹⁷ Deze informele wisselwerkingen werden pas relevant toen deze ingebed waren in een institutioneel raamwerk.

Over de interactie tussen formele en niet-statelijke actoren, een inherent onderdeel van de MLG-theorie, werd ook uitgebreid gediscussieerd. Centraal in die discussie stond de democratische legitimiteit van de buitenparlementaire actoren, die zich uitgebreid en actief mengden in het beleidsnetwerk. Piattoni stelde al dat de staat aan soevereiniteit inboette, doordat het maatschappelijk middenveld zich intensiever ging bemoeien met beleidsbeïnvloeding. De vraag die daar logischerwijs uit voortvloeide, was vanuit welke democratische legitimiteitsbronnen dat geschiedde. Onderzoek naar het concept MLG hangt dus samen met een onderzoek naar democratische legitimiteit.

Peters en Pierre uitten felle kritiek op de democratische verantwoording binnen een beleidsnetwerk. De onduidelijke structuren en de deelname van buitenparlementaire actoren, die onderwerp van onderzoek waren, werden als een bedreiging voor de democratie gezien. Door een gebrek aan een hiërarchisch en juridisch raamwerk zou de staat deze informele netwerken niet kunnen controleren.¹⁸ Peters en Pierre noemden dit een 'Faustian bargain'. Zij gingen er namelijk van uit dat zwakkere actoren beschermd werden door formele structuren. De bestaande informele patronen, die mede dankzij het MLG-concept waren blootgelegd, konden, aldus Peters en Pierre, bewust misbruikt worden door sterke politieke actoren om zo verantwoording te ontlopen. Op deze manier werd de democratie juist ondermijnd.¹⁹

Andere auteurs, zoals de Finse sociologen Nousiainen en Mäkinen, lieten zich wel positief uit over dit democratische dilemma.²⁰ Zij zagen voordelen van beleidsnetwerken in de grotere mogelijkheden voor burgers om te participeren in de politiek. Democratie vertaalde zich, aldus beide wetenschappers, namelijk in een vergrote participatie. Zij noemden dit 'safety in numbers'. De verspreiding van politieke invloed over verschillende actoren zorgde er tevens voor dat de politieke representanten dichterbij de bevolking stonden, waardoor de kloof tussen burger en politiek

¹⁷ Peters, Pierre, 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?', 89.

¹⁸ M. Nousiainen and K. Mäkinen, 'Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes', *European Politics and Society*, 16 (2015), 208-223, alhier 209.

¹⁹ Peters, Pierre, 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?', 86.

²⁰ Nousiainen, Mäkinen, 'Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes', 209.

mogelijkerwijs werd verkleind.²¹ Verschillende jurisdicties, zoals lokale en regionale eenheden, konden de participatie van de burger in de politieke democratie namelijk doen toenemen. Door de verkleining van de kloof als gevolg van meerdere jurisdicties werden namelijk ook minderheden meegenomen in het beleid: ‘to internalize externalities, governance must be multi-level.’²² Omvangrijke beleidsnetwerken zouden derhalve het democratisch dilemma kunnen verhelpen.

De Amerikaanse politicoloog Rosenau sloot zich hierbij aan. Wanneer de participatie van burgers in de democratie vergrootte, werd het moeilijker voor elke andere autoriteit om deze groeiende groep te domineren in het besluitvormingsproces. De zwakkere actoren konden gezamenlijk de sterke actoren dwingen om een meer coöperatieve, en dus democratische, houding aan te nemen. ‘Even if there probably will always be individual unsuccessful, autocratic or malfunctioning MLG arrangements and networks, these will be ‘hemmed in’ by a multitude of others.’²³ Ook noemde hij meer praktische voordelen van beleidsnetwerken. Zo zou het meer informele proces van besluitvorming in een MLG-systeem de efficiëntie verhogen. Het ontbreken van een vast juridisch raamwerk en van communicatie via één lijn zorgde namelijk voor minder bureaucratie.

MLG, en de daarmee samenhangende vraag over democratische legitimiteit, is dus nog altijd, zoals Piattoni eerder al aangaf, een hevig gecontesteerd theoretisch-wetenschappelijk concept. De kracht van MLG is dat zij een breed spectrum onderzoekt en in staat is om interactie tussen verschillende schaalniveaus bloot te leggen. ‘Increasingly, multi-level governance has been seen to capture the shifting and uncertain patterns of governance within which the EU is just one actor upon a contested stage.’²⁴ Bovenstaand citaat van de politicologen Bache en Flinders geeft het belang en de mogelijkheden van MLG aan. De groei van niet-statelijke actoren, zoals maatschappelijke organisaties en bedrijven, maakt MLG een interessant concept. Zij gaan namelijk op hun eigen manier ook een rol spelen in het politieke krachtenveld. Inzicht in het belang van niet-statelijke actoren doet meer recht aan de werkelijkheid dan een beeld dat ontstaat bij de traditionele opvatting van besluitvorming.

Ook heeft Piattoni aangegeven dat MLG een abstract concept blijft. Om de dynamische betekenis van het concept te ondervangen, moet er in nieuw onderzoek de focus gelegd worden op empirische verwijzingen. Ook de Finse sociologen Nousiainen en Mäkinen benadrukken het belang

²¹ S. Bergh, ‘Democratic Decentralisation and Local Participation: A Review of Recent Research’, *Development in Practic* 14 (2004), 780-790, alhier 780.

²² G. Marks, L. Hooghe, ‘Contrasting Visions of Multi-level Governance’, in: I. Bache and M. Flinders (red.), *Multi-level Governance* (Oxford, 2005), 15-30, alhier 16.

²³ Nousiainen, Mäkinen, ‘Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes’, 209.

²⁴ I. Bache and M. Flinders (red.), *Multilevel Governance* (Oxford, 2005), 2.

van empirisch onderzoek: 'While the complex and multi-actored networks of MLG may both enhance and diminish democratic accountability, its actual impacts should be studied empirically rather than assumed on general or theoretical grounds.'²⁵ Politicoloog Bache sluit zich hier bij aan. Door beleidsvorming te bestuderen op basis van een casus kan het besluitvormingsproces volledig doorgrond worden volgens hem.²⁶

In aansluiting op de politicoloog Bache zal dit onderzoek zich richten op een specifieke casus: de apartheidskwestie in Zuid-Afrika. Door in te zoomen op een casus kan concreet achterhaald worden hoe besluitvormingsprocessen precies gestalte kregen. Belangrijke vragen als wie onderneemt actie, wie houdt wie verantwoordelijk, worden onderzocht. Het onderzoeken van beleidsnetwerken maakt het mogelijk om verder te kijken dan slechts naar het lokale of nationale niveau, naar de ruis van de contacten tussen allerlei niveaus. MLG als concept beslaat de interactie en het belang van alle niveaus die een bijdrage leveren aan het besluitvormingsproces.²⁷ Op deze manier kunnen verschillende interne- en externe factoren in de besluitvorming bloot gelegd worden.

In deze scriptie wordt onderzocht hoe verschillende buitenparlementaire actoren, aan de hand van hun beleidsnetwerk, trachten invloed uit te oefenen op het Nederlandse apartheidbeleid ten aanzien van Zuid-Afrika in de jaren zeventig en begin jaren tachtig. Zuid-Afrika vormt een interessante casus om vanuit een MLG oogpunt te bekijken. De apartheidskwestie stond, zoals uit het eerste hoofdstuk zal blijken, namelijk hoog op de Nederlandse politieke agenda: zo vielen zowel het kabinet-Den Uyl als het kabinet-Van Agt I bijna over kwesties rondom Zuid-Afrika.²⁸ Mede daardoor leefde het onderwerp ook in de Nederlandse publieke opinie. NGO's probeerden dit te versterken en de aandacht voor de apartheidskwestie vast te houden. Dankzij de grote belangstelling in de samenleving voor het onderwerp en het hoge aantal formele en buitenparlementaire actoren dat zich bezighield met de apartheidskwestie, vormt Zuid-Afrika dus een interessante casus om de beleidsnetwerken te bestuderen.²⁹

Daarnaast zal ook de al eerder genoemde kritiek op MLG als concept van onder andere de politicologen Peters en Pierre toegepast worden op de anti-apartheidsbewegingen. Hoe sprongen de anti-apartheidsbewegingen om met de democratische verantwoording bij hun handelen en op welke legitimiteitsbronnen meenden zij zich te kunnen beroepen? Uiteraard stonden de anti-apartheidsbewegingen ook in contact met andere buitenparlementaire organisaties, zoals vakbonden,

²⁵ Nousiainen, Mäkinen, 'Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes', 210.

²⁶ I. Bache, *The politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* (Sheffield, 1999), 147.

²⁷ Awesti, 'The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance', 5.

²⁸ Baehr, Castermans-Holleman, Grünfeld, 'Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands', 1003.

²⁹ De Boer, *Van Sharepeville tot Soweto*, 373.

bedrijven, kerken en de pers. Dit contact staat in dit onderzoek weliswaar niet centraal, maar wordt wel behandeld. Juist dit contact tussen anti-apartheidsbewegingen en andere niet-statelijke actoren is een fundamenteel onderdeel van het beleidsnetwerk. Het contact van NGO's met andere organisaties staat veelal in dienst om een politiek doel te bewerkstelligen. Bovenstaande brengt ons bij de volgende onderzoeksvraag die de leidraad zal vormen voor de rest van dit onderzoek: Hoe gaf het contact tussen Nederlandse buitenparlementaire bewegingen en politieke partijen gestalte aan het regeringsbeleid ten aanzien van de anti-apartheidskwestie in Zuid-Afrika in de jaren zeventig en tachtig?

Dit onderzoek zal zich specifiek richten op de Werkgroep Kairos, Komitee Zuidelijk Afrika (KZA) en de Anti-Apartheidsbeweging Nederland (AABN). Deze drie groepen zijn actief gedurende de hele periode dat de apartheidskwestie op de Nederlandse politieke agenda stond en gezamenlijk bereikten zij een groot gedeelte van de maatschappij. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreider stilgestaan bij deze NGO's. De rol van anti-apartheidsbewegingen zal worden onderzocht aan de hand van twee specifieke gebeurtenissen. De eerste gebeurtenis betreft de Sanctiewet 1977: wet van 15 februari 1980 (Staatsblad 93) tot het treffen van sancties tegen bepaalde staten of gebieden. Hiermee zou de regering Den Uyl uitgebreide bevoegdheden krijgen om economische sancties te starten tegen een land. Dit is in dit kader een interessante gebeurtenis, omdat hier veel partijen bij betrokken waren. Niet alleen de anti-apartheidsbewegingen sprongen hier op in, in de Eerste Kamer was speciaal een hoorzitting georganiseerd voor de verschillende belangengroepen, maar uiteraard ook het bedrijfsleven en de vakbonden hadden hier verschillende belangen bij. Daarnaast waren er ook verschillende gemeenten die acties ondernamen tegen bedrijven los van het regeringsbeleid. Door deze vele informele actoren die elk het beleid probeerden te beïnvloeden, en door de lange tijd die de totstandkoming van de wet gekost had, is er voor deze gebeurtenis gekozen. Daarnaast hebben zowel De Boer als Muskens deze wet slechts terloops behandeld, terwijl de sanctiewet nauw samenhangt met andere thema's zoals de olieboycot tegen Zuid-Afrika.

De tweede gebeurtenis die onderzocht wordt, betreft het 'Zuidelijk Afrika programma Partij Kiezen 1981'. Dit betreft een aanbeveling van 32 concrete maatregelen ten aanzien van het Zuid-Afrika beleid dat onder andere is samengesteld door de drie hierboven genoemde NGO's, met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen in mei 1981 en de daarop volgende kabinetsformatie. Dit programma is een manier van de anti-apartheidsbewegingen om zich direct in de beleidsvorming te mengen. Hoe deze bewegingen samenwerkten, de totstandkoming van het programma en hoe de politieke partijen benaderd werden, zijn vragen die interessant zijn om te onderzoeken en een beleidsnetwerk blootleggen. De beide gebeurtenissen zijn dus relevant om te bestuderen, omdat in beide gevallen de bewegingen een andere rol innamen: waar de bewegingen bij de Sanctiewet pas

gedurende het proces betrokken raakten in de besluitvorming, namen ze bij het ‘Zuidelijk Afrika programma Partij Kiezen 1981’ het voortouw. Het ‘startpunt’ voor de anti-apartheidsbewegingen was in beide gevallen verschillend, wat hun rol binnen het beleidsnetwerk mogelijk anders maakte. Daarom zijn de sanctiewet en het verkiezingsprogramma, naast de eerder genoemde redenen, interessant om te bestuderen.

Voor dit onderzoek worden verschillende soorten bronnen gebruikt. Ten eerste de archieven van de drie belangrijkste NGO’s in dit onderzoek, namelijk van het KZA, de Werkgroep Kairos en de AABN. Alle drie de archieven liggen in het archief van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam. Er is met name gekeken naar de jaarverslagen, notulen van het dagelijks bestuur en naar allerhande correspondentie. Een nadeel van deze bron is echter dat er slechts vanuit de invalshoek van de NGO wordt gekeken. Er bestaat een mogelijkheid dat zij hun eigen successen breder uitmeten dan in de werkelijkheid het geval was. Dit wordt in dit onderzoek ondervangen doordat de kranten en de debatten van de Eerste en de Tweede Kamer mee worden genomen. Door het gebruik van deze verschillende bronnen, die elk hun eigen kanttekeningen bevatten, wordt er gepoogd een objectief beeld weg te zetten van de beleidsnetwerken omtrent het Zuid-Afrika beleid.

Om de twee onderzochte thema’s in de historische context te kunnen plaatsen, wordt in het eerste hoofdstuk stil gestaan bij de totstandkoming van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Hoe ontwikkelde de houding van de regering ten aanzien van de apartheidskwestie in Zuid-Afrika zich in deze periode en hoe keek de maatschappij hier tegen aan? Daarnaast wordt er gekeken hoe het aantal NGO’s in de jaren zestig en zeventig groeide, hoe de anti-apartheidskwestie meer in de maatschappij in de belangstelling kwam te staan, hoe de anti-apartheidsbewegingen aan invloed wonnen en op welke legitimiteitsbronnen zij zich daarbij beriepen. Hierna komen de zojuist besproken sanctiewet en verkiezingsprogramma aan bod en wordt er vervolgens een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 1 Totstandkoming van het Nederlandse mensenrechtenbeleid

Groeiende belangstelling voor apartheid

De jaren zeventig van de vorige eeuw waren een turbulente periode voor het mensenrechtenbeleid. Onder invloed van diverse politieke en maatschappelijke factoren groeide de publieke aandacht voor het mensenrechtenbeleid, wat uiteindelijk zou resulteren in de mensenrechtennota, het eerste accent van een integraal mensenrechtenbeleid. Wat voor een periode was dit en waarom kregen NGO's als de anti-apartheidsbewegingen juist in deze periode een voet aan de grond?

Er kunnen drie belangrijke internationale factoren aangewezen worden die de groeiende belangstelling voor een mensenrechtenthema, en indirect de apartheid, in de Nederlandse samenleving verklaarden. Ten eerste was Nederland geen grote koloniale mogendheid meer doordat afstand was gedaan van Nieuw-Guinea. Voorheen bestond in Den Haag namelijk de vrees dat, wanneer de regering zou ageren tegen kwesties in het buitenland, de kans groot zou zijn dat Nederland zelf zou worden aangesproken op haar gevoerde beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea.³⁰ Nu dat simpelweg niet meer mogelijk was, was Nederland vrijer om zich uit te spreken tegen mensenrechtenschendingen elders. Een tweede factor was de toenadering tussen Oost en West in de context van de Koude Oorlog. Door de détente opende de mogelijkheid om thema's als mensenrechten aan te snijden en nam de aandacht voor mensenrechten in de publieke opinie, de pressiegroepen en het parlement toe. Ten derde speelde de gidslandgedachte van de jaren zeventig een rol. Het idee dat Nederland voorop diende te lopen in het bewerkstelligen van een rechtvaardigere wereld, op moest komen voor Derde Wereldlanden en hard op diende te treden tegen onderdrukkende regimes zorgde ervoor dat de apartheid in Zuid-Afrika nauwlettend in de gaten werd gehouden.³¹

Het Nederlandse buitenlandbeleid werd echter niet alleen beïnvloed door deze politieke factoren. Met name op het terrein van de mensenrechten mogen ook de maatschappelijke factoren niet onderschat worden. Daarbij kan met name gedacht worden aan de terugkerende herinnering aan de Tweede Wereldoorlog, en het sterke ras-denken destijds, in de jaren zestig. Het antisemitisme van toen werd sterk geassocieerd met de discriminatie van de Zuid-Afrikaanse bevolking. Dat zorgde ervoor dat de Zuid-Afrikaanse rassenkwestie in de Nederlandse samenleving veroordeeld werd. Vanwege de historische band tussen Zuid-Afrika en Nederland werd de betrokkenheid bij de apartheid in Zuid-Afrika, en het ongenoegen daarover, in Nederland extra sterk gevoeld. Andere

³⁰ P.A.M. Malcontent, *Op kruistocht in de derde wereld. De reacties van de Nederlandse regering op ernstige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in ontwikkelingslanden, 1973-1981* (Hilversum, 1998), 30-32.

³¹ De Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*, 371.

maatschappelijke factoren, zoals de opkomst van de naoorlogse protestgeneratie, de blijvende welvaartstoename, de verbeterde toegankelijkheid van het hoger onderwijs, de algemene verbreiding van de televisie en het toenemende democratiseringsstreven, zorgden er tevens voor dat de apartheidskwestie sterk leefde in Nederland.³²

In het licht van deze politieke en maatschappelijke factoren werd er vorm gegeven aan het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Toch was er voorafgaand aan deze ontwikkelingen ook al aandacht voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid. In 1949 stelde Nederland namelijk 1,5 miljoen gulden beschikbaar aan de Verenigde Naties (VN), met als doel om de mensenrechtensituatie in het buitenland te bevorderen. Daarnaast trachtte de regering met een dergelijke donatie het eigen internationale prestige op te krikken, na het eerdere verlies van Indonesië als kolonie, en het communisme te bestrijden.³³ Ondanks dat er in de Nederlandse naoorlogse regeringen eensgezindheid bestond over de noodzaak van het stimuleren van mensenrechten, was de begrotingsruimte in deze periode erg beperkt. De wederopbouw en het eigenbelang stonden in het naoorlogse klimaat immers centraal.³⁴ Ook ten opzichte van Zuid-Afrika stelde de Nederlandse regering zich gereserveerd op. Niet alleen was het geld om de mensenrechten daar te bevorderen beperkt, ook wogen de gevoelens van stamverwantschappen tussen Nederland en Zuid-Afrika nog zwaar. De regering en de pers stelden zich in deze periode niet te scherp tegen apartheid op. Het heersende idee was om de mensenrechten niet te stimuleren door middel van financiële ontwikkelingshulp, maar aan de hand van de bestaande vriendschappelijke band en via dialoog de rassenkwestie bespreekbaar te maken.³⁵

Meer voor mensenrechten

Deze houding veranderde in 1960 met de bloedige confrontatie in Sharpeville, waar de Zuid-Afrikaanse politie het vuur opende op demonstranten die tegen de paswetten waren.³⁶ De Nederlandse opinie verscherpte en er ontstond voor het eerst commotie over een buitenlands-politiek thema in de samenleving.³⁷ Het Nederlandse parlement schreef als reactie hierop een brief aan het Zuid-Afrikaanse parlement met het verzoek om stappen te ondernemen tegen apartheid. Daarnaast oefenden Suriname en de Nederlandse Antillen ook druk uit op de Nederlandse regering door een meer kritische houding aan te nemen in de VN. De regering bleef in deze tijd echter nog

³² De Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*, 373.

³³ Malcontent, *Op kruistocht in de derde wereld*, 31-32.

³⁴ Ibidem, 65.

³⁵ De Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*, 409-410.

³⁶ De paswetgeving had als doel om de segregatie van de verschillende bevolkingsgroepen te faciliteren en waren bedoeld om de bewegingsvrijheid van het niet-blanke deel van de bevolking te beperken.

³⁷ De Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*, 87.

terughoudend, aangezien strenge maatregelen, volgens de bewindslieden, voornamelijk negatieve gevolgen voor de zwarte bevolking zou hebben en Zuid-Afrika verder zou isoleren.³⁸ Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns wilde daarnaast vermijden dat de zorg voor mensenrechten de bilaterale verhoudingen zou schaden en wilde zich niet mengen in de binnenlandse aangelegenheden van Zuid-Afrika.

Bij de Tweede Kamer groeide, in tegenstelling tot de regering, de aandacht voor mensenrechten, waardoor er meer politieke druk op de regering werd uitgeoefend om het budget voor ontwikkelingshulp te verhogen. Zo werd al in 1955 een motie ingediend door PvdA-Kamerlid G.J.N.M. Ruygers, KVP-politica M.A.M. Klompé, de liberaal H.A. Korthals en de anti-revolutionair J.A.H. Bruins Slot met als doel het ontwikkelingshulpbudget met 25 miljoen gulden te verhogen.³⁹ In de jaren zestig ontstond bovendien het directoraat generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en werd een aparte minister ingesteld voor Ontwikkelingshulp die gebonden werd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Onder B.J. Udink als minister van Ontwikkelingshulp werd Nederland in 1967 verhoudingsgewijs de belangrijkste hulpgever ter wereld. Het hulpbudget bedroeg namelijk 1 procent van het nationaal inkomen. Udink zag het ontwikkelingsprobleem als een 'structureel vraagstuk' en installeerde in 1970 de Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie (NCO). Vanuit de NCO werden allerlei subsidies verleend aan projecten van verschillende NGO's, onder andere aan de anti-apartheidsbewegingen in Nederland. Door deze subsidies was het voor de anti-apartheidsbewegingen mogelijk om zich te professionaliseren.⁴⁰

Aan de terughoudendheid van de Nederlandse regering omtrent mensenrechten, en specifiek omtrent de apartheidskwestie ten aanzien van Zuid-Afrika, kwam een eind onder het progressieve kabinet-Den Uyl in 1973. Met Max van der Stoel als minister van Buitenlandse Zaken en Jan Pronk als minister voor Ontwikkelingssamenwerking kwamen mensenrechten meer centraal te staan. Van der Stoel zette zich bijvoorbeeld in voor de bevordering van mensenrechten in Oost-Europa en tevens plaatste hij kritische kanttekeningen bij de rechtse dictaturen van NAVO-bondgenoten Griekenland en Portugal.⁴¹ Van der Stoel maakte van het thema mensenrechten een volwaardige doelstelling van het Nederlandse buitenlandse beleid. 'Ik durf wel te stellen, dat geen land ter wereld actiever is dan Nederland op het gebied van het opkomen voor mensenrechten', aldus Van der Stoel.⁴² In het kabinet-Den Uyl werden mensenrechten een 'integraal bestanddeel' van het buitenlands beleid. Van der Stoel

³⁸ Kuitenbrouwer, 'De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945', 186.

³⁹ Malcontent, Nekkers (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, 20.

⁴⁰ Ibidem, 30.

⁴¹ M. Kuitenbrouwer, 'Een realistische idealist: Max van der Stoel (1973-1977 en 1981-1982)', in: D. Hellema, B. Zeeman en B. van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag, 1999), 243-256, alhier 245.

⁴² *Handelingen Tweede Kamer (HTK)*, 1974-1975, 3066.

probeerde het ingrijpen op het gebied van mensenrechten buiten de emotionele sfeer te houden door voor het eerst een aantal beleidsprincipes op papier te zetten. Op deze mensenrechtenparagraaf zou de regering terug kunnen vallen bij mensenrechtenschendingen.⁴³

Ook Pronk was minder huiverig om de bilaterale betrekkingen te belasten: hij pleitte voor een hardere opstelling van de Nederlandse regering tegenover apartheid. Pronk zette de lijn van Udink voort en gaf aan de ontwikkelingssamenwerking een meer politieke lading, waar hij de term 'self-reliance' aan koppelde.⁴⁴ Ontwikkelingshulp moest, aldus Pronk, bijdragen aan een betere welvaartsverdeling in de wereld en gericht worden op landen, organisaties en bewegingen die zich inzetten voor structurele hervormingen en de mensenrechtensituatie structureel wilden verbeteren. Onder het ministerschap van Pronk werd de ontwikkelingshulp dus voor het eerst een vast onderdeel om als instrument het interne beleid van de ontvangende landen te beïnvloeden. Pronks principiële beleid wordt vaak gekoppeld aan de eerder genoemde gidslandgedachte dat Nederland het gevoel had een bijzondere rol in de wereld te moeten spelen, ook op het gebied van het verbeteren van de mensenrechten.⁴⁵

NGO's mengen zich in de anti-apartheidsstrijd

Parallel aan de eerder omschreven ontwikkelingen, werden buitenlands-politieke kwesties vanaf de jaren zestig ook steeds meer besproken in de maatschappij en in de media. Dit wordt ook wel de 'verbinnenlandisering' van de buitenlandse politiek genoemd.⁴⁶ Opinieonderzoeken van Clingendael, het Nederlands instituut voor internationale betrekkingen, bevestigen dat in de Nederlandse samenleving steeds meer aandacht uitging naar buitenlands-politieke kwesties. Zij toonden bijvoorbeeld aan dat 89% van de ondervraagden een mening had over het Nederlandse regeringsbeleid inzake een olieboycot tegen Zuid-Afrika.⁴⁷ De toenemende maatschappelijke betrokkenheid, waardoor burgers zich, als vanzelfsprekend, actiever met de wereld om zich heen gingen bemoeien, en de grote solidariteit met de Derde Wereldproblematiek, verklaren de forse groei in het aantal actiegroepen en landencomités in de jaren zestig. Ondanks dat het ministerie van Buitenlandse Zaken opereerde in een internationale context moest zij voortaan rekening houden met het binnenlandse politieke krachtenveld.⁴⁸ Hoewel de meeste NGO's die zich inzetten voor

⁴³ Malcontent, *Op kruistocht in de derde wereld*, 53.

⁴⁴ Malcontent, Nekkers (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, 33.

⁴⁵ Ibidem, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, 22-23.

⁴⁶ B. de Graaf en D. Hellema (red.), *Civic Diplomacy: Diplomatie tussen macht en mensenrechten* (Utrecht, 2008), 5.

⁴⁷ Clingendael, *Buitenlandse politiek in de Nederlandse publieke opinie. Inventaris van de in Nederland gehouden opinieonderzoeken m.b.t. de buitenlandse politiek in de periode 1975-1984* (Leiden, 1984), 15.

⁴⁸ E. van den Berg, 'Niet-gouvernementele organisaties en de Nederlandse diplomatie. Politieke invloed van mensenrechtenactivisme?', in: B. de Graaf, D. Hellema (red.), *Civic Diplomacy: Diplomatie tussen macht en mensenrechten* (Utrecht, 2008), 65-80, alhier 74.

mensenrechtenkwesities in de jaren zestig nog in de kinderschoenen stonden, ontwikkelden zij zich, dankzij de ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig, al snel tot wijdvertakte bewegingen, die op zowel lokaal als nationaal niveau, het politieke beleid probeerden te sturen en de publieke opinie probeerden te bewerken. NGO's werden sterke, professionele actoren die niet langer genegeerd konden worden.⁴⁹

Ook met betrekking tot Zuid-Afrika en de apartheid ontstond in Nederland een omvangrijk netwerk van NGO's, dat streefde naar een verbetering van de mensenrechten en het afschaffen van het apartheidssysteem. De eerste anti-apartheidsbeweging in Nederland, het Comité Zuid-Afrika (CZA), werd al opgericht in 1957. In de daaropvolgende jaren raakten steeds meer NGO's betrokken bij de kritiek op apartheid en steunden zij liberale bewegingen in Zuid-Afrika.⁵⁰ Ook bewegingen georganiseerd rondom de kerken en vakbonden raakten betrokken bij de strijd tegen mensenrechtenschendingen in Zuid-Afrika. Deze nieuw opgerichte actiegroepen waren entiteiten waarmee de burger nauwer contact met de overheid kon onderhouden.⁵¹ In dit licht was de Anti-Apartheidsbeweging Nederland (AABN), de opvolger van het CZA in 1971, ook veel succesvoller. Onder leiding van Conny Braam gold de AABN als de onofficiële spreekbuis van het ANC (Afrikaans Nationaal Congres) in Nederland. De AABN richtte zich vooral op grootschalig onderzoek en onderhield contacten met de linkerzijde van de PvdA.

Een andere grote anti-apartheidsbeweging die in dezelfde tijd opereerde als de AABN, was het Komitee Zuidelijk Afrika (KZA). Het KZA kwam in 1976 voort uit het succesvolle Angola Comité, en stond onder leiding van Sietse Bosgra. De organisatie zocht vanuit een links, seculier perspectief naar een breed draagvlak in de samenleving. Het KZA poogde het politieke midden mee te krijgen en zag in de CDA'er Jan Nico Scholten een aanspreekpunt in de Tweede Kamer. Net als de AABN was de tactiek van het KZA een combinatie tussen het verzorgen van informatie enerzijds en het voeren van een politieke lobby anderzijds. Door zich meer op de Nederlandse parlementaire politiek te richten dan de AABN kon het KZA tot een relevante speler uitgroeien in het Nederlandse politieke krachtenveld.⁵²

Werkgroep Kairos verschilde van de hierboven genoemde groepen doordat zij zich specifiek richtte op een kerkelijke achterban binnen de apartheidsstrijd. Kairos werd opgericht in maart 1970 en is oud Grieks voor 'de hoogste tijd' of 'het beste moment'.⁵³ De hoofddoelen van Kairos waren enerzijds het informeren van het Nederlandse publiek en daardoor bewustwording creëren over de

⁴⁹ E. Thrandardottir, 'NGO legitimacy: four models', *Representation*, vol. 51, no 1 (2015), 107-123, alhier 113.

⁵⁰ Berg, *The influence of domestic NGO's*, 66.

⁵¹ Muskens, *Aan de goede kant*, 79.

⁵² *Ibidem*, 232.

⁵³ *Ibidem*, 170.

situatie in Zuid-Afrika en anderzijds het mobiliseren van Nederlandse kerken om individuen en organisaties in Zuid-Afrika moreel en financieel te steunen in hun strijd tegen apartheid. Via de parochies, geloofsgemeenschappen en kerkraden werd er een lokale achterban opgebouwd in de apartheidsstrijd. De kerken vormden voor Kairos een doorgeefluik richting de samenleving.⁵⁴ Met de voorzitters Cor Groenendijk en Erik van den Bergh kreeg Kairos een betrouwbaar imago, wat ervoor zorgde dat Kairos vaak als bron van informatie diende voor kranten en politici. Met name met het CDA had Kairos goede contacten. Groenendijk en Van den Bergh speelden daarnaast vaak een bemiddelende rol tussen KZA en AABN wanneer de onderlinge spanningen tussen de beide bewegingen hoog opliepen.

Alle drie de bewegingen waren vertegenwoordigd in het LOZA, het Landelijk Overleg Zuidelijk Afrika. Het doel van dit overleg was om een samenwerkingsplatform te creëren om de activiteiten van de verschillende groepen op elkaar af te stemmen wat de bevrijdingsstrijd in Zuid-Afrika ten goede zou komen. In november 1974 werd dit platform echter opgeheven door gebrek aan interesse.⁵⁵ De bewegingen opereerden namelijk zeker niet altijd als een eenheid wat onderlinge fricties veroorzaakten. Aan deze fricties wordt in hoofdstuk drie meer aandacht gewijd.

Van informatieverschaffer tot mensenrechtenverdediger

De anti-apartheidsbewegingen mengden zich, zoals uit de volgende hoofdstukken nog zal blijken, intensief met de Nederlandse beleidsvorming ten aanzien van Zuid-Afrika. Die bemoeienis van anti-apartheidsbewegingen, en van NGO's in het algemeen, met de politiek, roept enkele vragen op omtrent de legitimiteit en de effectiviteit van NGO's. Namens wie spreken zij, aan wie leggen zij verantwoording af en vanuit welke legitimiteitsbronnen handelen de bewegingen?

NGO's hebben verschillende legitimiteitsbronnen waarop ze zich beroepen. Ten eerste is hun rol als informatieverschaffer en als beleidsantenne een legitimatiebron. Om beleid te ontwikkelen, is kennis van de feitelijke omstandigheden van grote betekenis. NGO's hebben vaak een expertise op één bepaald thema en zijn op de hoogte van de laatste ontwikkelingen omtrent dat thema.⁵⁶ Daarnaast staan NGO's als lokale organisaties dicht bij de gemeenschap. Ze zijn hierdoor in staat een indicatie te geven over het maatschappelijk draagvlak voor een bepaalde maatregel. In het verlengde hiervan ligt de functie van *agendasetting* en *framing*. NGO's brengen zelf nieuwe aandachtspunten in het

⁵⁴ Muskens, 192.

⁵⁵ IISG, Archief KZA, inv.nr. 714, Notulen Landelijk Overleg Zuidelijk Afrika (LOZA) okt. 1972 – nov. 1974. Brief aan de in het LOZA deelnemende groepen vanuit het Angola Comité, 12-11-1974.

⁵⁶ Omtrent de VN-mensenrechtenverdragen uit dit zelfs in 'schaduwrapporten' van de NGO's inzake de naleving van bepaalde verdragen. Voor meer informatie over de schaduwrapporten, zie: C. Flinterman, W. van Genugten (red.), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003), 121.

publieke domein met als doel om deze op de politieke agenda te plaatsen. NGO's creëren op deze manier hun eigen legitimiteit.⁵⁷ Ze oefenen druk uit op de publieke opinie en kunnen hierdoor de agenda bepalen. De NGO fungeert hier als een pressiefactor, wat ook de bron van haar effectiviteit vormt. Echter kan de effectiviteit nooit precies gemeten worden, vanwege het feit dat de gevolgen pas op lange termijn zichtbaar worden en vanwege het feit dat men niet kan weten hoe de status quo eruit zou hebben gezien wanneer zij bepaalde acties niet hadden.⁵⁸

Meer in het algemeen geldt dat de legitimiteit wordt ontleend aan morele waarden zoals de gelijkwaardigheid van alle mensen en persoonlijke en collectieve verantwoordelijkheid.⁵⁹ Het sleutelargument is dat de status quo een onrechtvaardige situatie betreft. NGO's verkrijgen legitimiteit door het streven naar de realisatie van deze morele waarden, wat wordt bereikt door het creëren van nieuwe normen. In het verlengde hiervan ligt de poortwachtersfunctie van de NGO's.⁶⁰ Ze beschermen namelijk de bestaande internationale normen en letten op de handhaving van mensenrechtenverdragen. Dit doen ze aan de hand van de 'mobilisation of shame' techniek.⁶¹ Zonder de NGO's zou het thema mensenrechten onderaan de prioriteitenlijst van de internationale instituties staan, aldus Baehr.⁶² Daarnaast menen NGO's te spreken voor de minderheden en de zwakkere in de samenleving wiens rechten geschonden worden. Zij baseren hun legitimiteit op het feit dat zij als een van de enige voor deze groep opkomen.⁶³

Een andere bron waaruit NGO's hun legitimiteit halen betreft hun sociaal netwerk. Wanneer het publiek de activiteiten steunt, of zelfs actief deelneemt, creëert dit een basis waar een NGO op terug kan grijpen. Daarnaast zorgt een groot netwerk voor een groter stemgeluid, wat de acties effectiever maakt. Wanneer de NGO voor een grotere participatie zorgt, betekent dit ook een grotere democratische legitimiteit.⁶⁴ Deze steun kan alleen opgebouwd en behouden worden wanneer een NGO transparant handelt. Eventuele donoren en leden willen bijvoorbeeld inzicht in de gang van

⁵⁷ S.C. van Bijsterveld, 'Tussen burger en international organisatie: NGO's als vehikel voor veranderende internationale constitutionele verhoudingen', in: C. Flinterman, W. van Genugten (red.), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003), 81-92, alhier 90.

⁵⁸ I. Bantekas, L. Oette, *International Human Rights Law and Practice* (Cambridge, 2013), 108.

⁵⁹ L. Logister, 'Global Governance and Civil Society. Some reflections on NGO legitimacy', *Journal of Global Ethics*, 3 (2007), 165-179, alhier 173.

⁶⁰ C. Ruzza, 'Civil society actors and EU fundamental rights policy: opportunities and challenges', *Human Rights Rev* (2014), 65-81, alhier 70-72.

⁶¹ Misstanden worden aan de kaak gesteld en de NGO confronteert hier de regering in kwestie mee. Zie voor meer informatie: P. Baehr, 'Een gedragscode voor mensenrechten-NGO's?', in: C. Flinterman, W. van Genugten (red.), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003), 67-80 en A. M. Murdie, 'Shaming and Blaming: Using Events Data to assess the impact of Human Rights INGOs', *International Studies Quarterly*, 56 (2012), 1-16.

⁶² P. Baehr, *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations* (Hampshire, 2009), 123.

⁶³ Thrandardottir, 'NGO legitimacy: four models', 115.

⁶⁴ D. Armstrong, J. Gilson (red.), *Civil Society and International Governance: The role of non-state actors in the EU, Africa, Asia and Middle East* (London, 2010), 6.

zaken. Als de betrouwbaarheid van de NGO groot genoeg is leidt dit tot erkenning door internationale organisaties, regeringen, bedrijven en andere belangrijke actoren.⁶⁵

Met de bovenstaande legitimiteitsbronnen eisten de NGO's zelf een plaats op in de beleidsvorming. Door het vertrouwen van, en samenwerking met, verschillende regeringen kregen NGO's steeds meer een formele plaats binnen de beleidsvorming. Zo werden NGO's geregeld financieel gesteund door regeringen en gingen ze samen strategische partnerschappen aan. Daarnaast waren ze vertegenwoordigd in internationale organisaties en werd er via een vaste structuur advies aan hen gevraagd.⁶⁶ Dit schetst een beeld van NGO's die een niet meer weg te denken rol bij de beleidsvorming innemen.⁶⁷ Hieraan kleven echter risico's, aldus de reeds aangehaalde rechtsgeleerde Baehr. Wanneer NGO's steeds meer gaan samenwerken met formele actoren, is er een kans dat zij zelf eindigen als onderdeel van de bureaucratie. De flexibiliteit, wat juist in het voordeel van een NGO werkt, valt dan weg. Als de NGO steeds meer betrokken raakt bij het formele circuit en opgaat in debatten met nationale en internationale instituties loopt ze het risico het oorspronkelijke doel, en de lokale gemeenschap die ze representeert, uit het oog te verliezen.⁶⁸ In de volgende hoofdstukken worden de legitimiteitsbronnen gedestilleerd waarop de apartheidsbewegingen zich beriepen.

Conclusie

In dit hoofdstuk is een context weergegeven van de jaren zestig en zeventig waarin de opkomst van NGO's mogelijk was in Nederland. Door allerlei politieke en maatschappelijke factoren ontstond er een grotere belangstelling voor mensenrechtenthema's in de samenleving, waaronder de apartheidskwestie in Zuid-Afrika. Door deze ontwikkelingen kwam er deels een eind aan de terughoudendheid van de Nederlandse regering jegens het anti-apartheidsbeleid van Zuid-Afrika. Onder het Kabinet-Den Uyl kwam er meer budget voor ontwikkelingssamenwerking vrij waar anti-apartheidsbewegingen, met name de AABN, het KZA en Werkgroep Kairos, op in sprongen en zich professionaliseerden. Hoe zij poogden het Nederlandse beleid jegens Zuid-Afrika te beïnvloeden en met wie zij hierover contact onderhielden, zijn zaken die in de volgende twee hoofdstukken centraal staan.

⁶⁵ Logister, 'Global Governance and Civil Society. Some reflections on NGO legitimacy', 174.

⁶⁶ Bantekas, Oette, *International Human Rights Law and Practice*, 101.

⁶⁷ S.C. van Bijsterveld, 'Tussen burger en internationale organisatie: NGO's als vehikel voor veranderende internationale constitutionele verhoudingen', in: C. Flinterman, W. van Genugten (red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003), 81-92, alhier 81; Ruzza, 'Civil society actors and EU fundamental rights policy', 75.

⁶⁸ Baehr, *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations*, 10; Armstrong, Gilson (red.), *Civil Society and International Governance*, 6-7.

Hoofdstuk 2 Sanctiewetgeving

Boycot als wapen

De anti-apartheidsbewegingen bemoeiden zich, vóór, tijdens en na de behandeling van de ontwerp-Sanctiewet in zowel de Eerste als de Tweede Kamer, regelmatig met de wet. In dit hoofdstuk zal bekeken worden hoe de sanctiewet tot stand kwam en hoe zij behandeld werd in de Eerste en Tweede Kamer. Daarnaast zal er uitgebreid stil worden gestaan bij de strategieën en de betrokkenheid van de AABN, het KZA en Kairos inzake de sanctiewet.

Al vanaf begin jaren zeventig ijverden met name de AABN en Kairos voor een economische boycot tegen Zuid-Afrika: Nederlandse bedrijven zouden, volgens hen, niet meer mogen investeren in het land en alle economische-, financiële- en handelsbetrekkingen met het Afrikaanse land zouden verbroken moeten worden. Hoewel de economische relaties tussen Nederland en Zuid-Afrika in de jaren zeventig niet omvangrijk genoemd kunnen worden, waren de Nederlandse anti-apartheidsbewegingen ervan overtuigd dat de economische relaties met Zuid-Afrika grote invloed hadden op het beleid van Nederland.⁶⁹ Door een boycot zou de Zuid-Afrikaanse regering gedwongen worden tot het afschaffen van de apartheid en de mensenrechten te respecteren.

Daarnaast was een boycot tegen Zuid-Afrika volgens de bewegingen noodzakelijk, omdat Zuid-Afrika wereldwijd bekend stond als de grote overtreder van de, door de VN ingestelde, totale economische boycot tegen Rhodesië. Daarom betoogde AABN-lid en advocate A. Gerritsma in 1974 in een artikel in de NRC dat: 'Nu eenmaal vast staat dat de hele sluikhandel zich afspeelt via Zuid-Afrika [...] zullen daaruit consequenties moeten worden getrokken.'⁷⁰ Uitbreiding van de boycot naar Zuid-Afrika was, volgens haar, de enige manier om de VN-boycot van Rhodesië doeltreffend te maken.

Om over te kunnen gaan op een economische boycot ten aanzien van Zuid-Afrika en om de ingestelde VN-boycot ten aanzien van Rhodesië uit te kunnen voeren, was nieuwe sanctiewetgeving nodig. De toenmalige Nederlandse sanctiewetgeving was namelijk te onoverzichtelijk en te ontoereikend om de sanctie maatregelen van de VN uit te kunnen voeren.⁷¹ De toen geldende sanctiewet uit 1935 en de in- en uitvoerwet uit 1962 waren niet voldoende om aan de VN-resolutie ten aanzien van Rhodesië te kunnen voldoen.⁷² Dat was problematisch, omdat Nederland, in lijn met

⁶⁹ De Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*, 265.

⁷⁰ 'Wetgeving boycot moet nu snel grondig worden herzien', *NRC Handelsblad*, 27-04-1974, 7.

⁷¹ TK 1975-1976, Kamerstuk 14006, nr. 3, Memorie van toelichting, 5.

⁷² Deze wetten voorkwamen namelijk niet de transfer van geldmiddelen en de doorvoer van producten uit Zuid-Afrika, maar verboden slechts de directe import en export.

artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties, verplicht was om aan de VN-resolutie te voldoen en om de resolutie om te zetten naar Nederlandse wetgeving.

Daardoor groeide het besef dat een nieuwe sanctiewet ontworpen diende te worden, die een duurzame, wettelijke basis zou bieden om niet alleen aan de resolutie omtrent Rhodesië te kunnen voldoen, maar ook aan toekomstige VN-resoluties van dergelijke aard. Ook zou een nieuwe sanctiewet de mogelijkheid openen om maatregelen tegenover Zuid-Afrika, en diens systeem van apartheid, te treffen.

Ook vanuit de samenleving klonken meerdere geluiden die vonden dat de aanpak van de Nederlandse regering niet ver genoeg ging. Actiegroepen, kerken, vakbonden en andere non-gouvernementele actoren drongen aan op maatregelen om Nederlandse investeringen in Zuid-Afrika volledig stop te zetten.⁷³ De anti-apartheidsbewegingen probeerden een economische boycot tegen Zuid-Afrika niet alleen af te dwingen door op grote schaal acties te voeren, zoals de Outspan-boycot⁷⁴ en individuele bedrijvenacties, maar ook door onderzoek te doen naar de economische situatie in Zuid-Afrika. Zo publiceerde de vakbonden/bedrijven-werkgroep van de AABN in 1976 het boek *De Nederlandse belangen in Zuidelijk Afrika*, dat gretig aftrek vond onder studenten, kerkelijke instanties en de vakbonden.⁷⁵ In aanloop naar de publicatie van het boek werd ook een groot aantal discussies gevoerd met vakbondskaderleden en -functionarissen van met name de FNV, Federatie Nederlandse Vakbond, over de economische relatie tussen Zuid-Afrika en Nederland. De FNV zei toe om de mogelijkheden tot het voeren van acties te inventariseren. De AABN juichte dit van harte toe, zij het dat de anti-apartheidsbeweging, met betrekking tot de voorgenomen acties, 'het betreurde dat het FNV hier voorwaarden aan verbindt. Met name de restrictie dat akties internationaal moeten worden opgezet kan een aanzienlijke vertraging met zich meebrengen.'⁷⁶ Als gevolg van de gesprekken stuurde de FNV een brief naar de regering, waarin zij wettelijke maatregelen eisten voor het treffen van een economische boycot tegen Zuid-Afrika.⁷⁷

Door onderzoek te doen naar de economische banden tussen Nederland en Zuid-Afrika, en door samen te werken met de relevante partners uit het beleidsnetwerk, probeerden de anti-apartheidsbewegingen de noodzaak van het opstellen van sanctiewetgeving ten aanzien van Zuid-Afrika op de politieke agenda te plaatsen. Daartoe plaatsten Kairos en KZA tevens in 1977 een advertentie in *Trouw*, de *Volkskrant* en *NRC-Handelsblad* waarin de Nederlandse regering werd

⁷³ De Boer, *Van Sharpeville tot Soweto*, 268.

⁷⁴ Boycot van Zuid-Afrikaanse sinaasappelen in 1973, berucht van de confronterende campagneposter. Voor meer informatie omtrent deze actie, zie hoofdstuk drie 'Boycot Outspan Actie' in: R. Muskens, *aan de goede kant*.

⁷⁵ IISG, Archief AABN, inv.nr 39, Jaarverslagen 1973-1977, AABN-jaarverslag 1976, 2.

⁷⁶ IISG, Archief AABN, inv.nr 153, Kommuniquee 1976-1977, Kommuniquee aug. 1976, 9.

⁷⁷ Ibidem, 11.

opgeroepen tot effectieve maatregelen tegen Zuid-Afrika. De regering zou hiervoor niet moeten wachten op de VN, maar tot eenzijdige sancties over moeten gaan.⁷⁸

Initiatief tot wetgeving – commissie Kooijmans

Het kabinet-Den Uyl bleek, door zowel de druk vanuit de samenleving als de verplichting om aan de VN-resoluties te voldoen, steeds meer bereid om de economische betrekkingen met Rhodesië en Zuid-Afrika aan banden te leggen. Ondanks de terughoudendheid van de Nederlandse regering om daadwerkelijk tot economische sancties over te gaan, kwam er een diepgaande discussie op gang over de wenselijkheid om in ieder geval tot sancties over te *kunnen* gaan.⁷⁹

Uiteindelijk werd geconcludeerd dat het wenselijk was om de tekortkoming in de Nederlandse sanctiewetgeving, zoals door de VN-resolutie inzake Rhodesië aan het licht was gekomen, op te lossen. Daartoe was al in september 1973 door het kabinet Den-Uyl de interdepartementale commissie-Kooijmans ingesteld. Deze commissie kreeg de taak te onderzoeken in hoeverre binnen het kader van de reeds bestaande regelingen de naleving van de sancties met betrekking tot Zuid-Rhodesië zo effectief mogelijk kon worden gemaakt en welke eventuele, nieuwe regelingen dan wel wijzigingen van bestaande regelingen daarvoor noodzakelijk waren.⁸⁰ Op bepaalde gebieden van economische activiteit was namelijk überhaupt nog geen wetgeving geformuleerd, waardoor de regering op die terreinen op ad hoc basis te werk moest gaan met aparte wetten en zogenoemde *gentlemens agreements*, afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven.⁸¹ Ondanks de bestaande ad hoc wetgeving werd de Nederlandse koopvaardij en vliegverkeer nog regelmatig beschuldigd van het vervoeren van goederen afkomstig uit of bestemd voor Rhodesië, oftewel van het verbreken van de *gentlemens agreements*.

Zo bleek, in antwoord op de mondelinge vragen van buitenlandwoordvoerder PvdA-Kamerlid Relus ter Beek, die zich baseerde op diverse rapporten van de AABN, dat de Koninklijke Luchtvaart Maatschappij toeristische reizen naar Rhodesië had georganiseerd. Daarmee zou de vervoerder de in 1973 ingevoerde ad hoc wet op het betalingsverkeer met Rhodesië hebben overtreden. Ook diverse banken, waaronder AMRO, Van Lanschot en Mees en Hope, en de Nederlandse tabaksindustrie hadden mogelijk de boycot op het goederen- en betalingsverkeer doorbroken.⁸² Hoewel dit laatste niet bewezen was, drong Ter Beek erop aan dat de commissie-Kooijmans de beschuldigingen, zoals geuit in de rapporten van de AABN, uiterst serieus onderzocht. Daarbij werd Ter Beek

⁷⁸ IISG, Archief Kairos, inv.nr 45, Correspondentie alg. aug. – dec. 1977, Advertentiekampagne, 02-11-1977.

⁷⁹ M.C. Castermans-Holleman, *Het Nederlands mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties* (Den Haag, 1992), 117.

⁸⁰ TK 1974-1975, Kamerstuk 13233, nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 1.

⁸¹ *Ibidem*, 16.

⁸² 'KLM doorbrak boycot Rhodesië', *Trouw*, 03-05-1974, 3.

ondersteund door de fractieleider van de PPR, Bas de Gaay Fortman, die het Tabaksrapport van de AABN bestempelde als ‘sluitende bewijsvoering’.⁸³ Het was geen verrassing dat AABN contact zocht met Kamerlid Ter Beek, gezien hij een groot voorstander was van boycotacties tegen het Zuid-Afrikaanse apartheidsbewind.⁸⁴ Ter Beek stond bekend als een strategische bruggenbouwer met een groot netwerk wat hem een zeer interessant sleutelfiguur maakte voor de anti-apartheidsbewegingen. Dit voorbeeld laat goed de rol van de AABN zien, die als NGO belangrijke informatie verschaftte aan Kamerleden.

De destijds van kracht zijnde sanctiewet en de in- en uitvoerwet waren inderdaad onvoldoende om mogelijke doorbrekingen van de boycot tegen Rhodesië te voorkomen, concludeerde de commissie. Daarom adviseerde zij, in navolging van de eis van diverse anti-apartheidsbewegingen, om de oude sanctiewet te vervangen door een nieuwe sanctiewet, op basis waarvan het mogelijk zou zijn om bij algemene maatregel van bestuur regels vast te stellen om te kunnen voldoen aan VN-resoluties of andere internationale afspraken.⁸⁵

Hoewel de commissie had aangegeven dat het in de maak zijnde ontwerp van de sanctiewet niet allesomvattend kon zijn, volgde er, bij het verschijnen van het rapport in januari 1975, hevige kritiek uit de hoek van de AABN. De AABN sprak tijdens hun persconferentie namelijk haar teleurstelling uit over het rapport:

*Wij hebben aangetoond dat in Nederland op grote schaal gesmokkeld werd met Zuid-Rhodesië, in strijd met de VN-resoluties en de Nederlandse wetgeving [...] Het bleek dat op grote schaal gemanipuleerd werd met valse documenten.*⁸⁶

De bevindingen van de AABN werden echter, tot grote woede van de anti-apartheidsbeweging, niet eens in het commissierapport genoemd, ondanks dat de beweging alle informatie ook had doorgespeeld aan de Economische Controledienst. De AABN concludeerde uit het rapport tevens dat de regering-Den Uyl voorlopig niet van plan leek te zijn om overtreders van de destijds geldende sanctiewet te bestraffen.⁸⁷ De AABN stelde daarom dat ‘nu het rapport is uitgekomen blijkt dat de regering haar politiek van ontwijken heeft bestendigd.’⁸⁸ Daardoor heeft de commissie-Kooijmans, aldus de AABN, de ernst van de situatie in Zuidelijk Afrika miskent. De AABN noemde het handelen

⁸³ ‘Industrie ontkent invoer van Rhodesië tabak’, *De Tijd*, 22-05-1974, 11.

⁸⁴ L. Koops, *Relus ter Beek. Een handelsreiziger in de politiek (1944-2008)* (2015, Assen), 207.

⁸⁵ TK 1974-1975, Kamerstuk 13233, nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 16.

⁸⁶ ‘Rhodesië boycot gevaar voor werkgelegenheid’, *Trouw*, 03-01-1975, 1.

‘Echte boycot Rhodesië is onmogelijk’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 03-01-1975, 2.

⁸⁷ ‘Nederlandse wetgeving schiet tekort voor boycot van Rhodesië’, *Leeuwarder Courant*, 03-01-1975, 3.

⁸⁸ ‘Echte boycot Rhodesië is onmogelijk’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 03-01-1975, 2.

van de regering buitengewoon teleurstellend en sprak van een duidelijke politieke onwil om de illegale handel met Rhodesië werkelijk aan te pakken.⁸⁹

De conclusies van de AABN werden niet alleen overgenomen door de Sanctiecommissie van de VN, maar ook door Ter Beek.⁹⁰ Tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken vroeg Ter Beek naar de wijze waarop de commissie-Kooijmans gevallen van ontduiking van de boycot heeft onderzocht. Ter Beek haalde daarbij enkele documenten omtrent illegale import aan, die hij aan de vooravond van het debat van de AABN had gekregen. Ter Beek verzocht de staatssecretaris derhalve om de ECD een diepgaand onderzoek te laten verrichten naar ontduikingen van de boycot, wat Kooijmans uiteindelijk ook toezegde.⁹¹

Om dergelijke overtredingen in de toekomst te voorkomen, verwachtte staatssecretaris Kooijmans op korte termijn de ontwerp-Sanctiewet in de Tweede Kamer te kunnen presenteren.

*Ik spreek de hoop uit, dat deze Kamer en ook die aan de overzijde van het Binnenhof eraan willen medewerken, dat de parlementaire behandeling in een vlot tempo zal kunnen plaatsvinden. Ik acht een dergelijke snelle afhandeling ook geboden, omdat het hierbij gaat om het creëren van een instrumentarium, dat wij krachtens het Handvest behoren te hebben.*⁹²

Het kabinet-Den Uyl bood uiteindelijk op 14 augustus 1976 een hernieuwde sanctiewet aan de Tweede Kamer aan. De nieuwe sanctiewet betrof een kaderwet, om toe te kunnen passen op Rhodesië, maar legde ook de weg open voor toekomstige sancties ten aanzien van Zuid-Afrika.⁹³

Tweede Kamer aan zet

Ter voorbereiding van de openbare behandeling van het wetsontwerp stelde de Kamer een bijzondere commissie in die de standpunten van de fracties en hun bezwaren in kaart bracht. Voorzitter van deze bijzondere commissie was Ter Beek. Dat Ter Beek voorzitter van de commissie werd, behoeft geen verbazing. Namelijk vanaf het begin van de wet lag er een sterke nadruk op Zuid-Afrika, wat Ter Beek expliciet naar voren bracht tijdens de behandeling in de Tweede Kamer: 'Wij kunnen best wat concreter worden! [...] Op dit ogenblik acht ik de voorzienbaarheid duidelijk aanwezig ten aanzien van Zuid-Afrika.'⁹⁴ Volgens de PvdA-fractie waren economische sancties ten aanzien van Zuid-

⁸⁹ 'Nieuwe wet voor sancties tegen Rhodesië nodig', *NRC Handelsblad*, 03-01-1975, 1.

⁹⁰ IISG, Archief AABN, inv.nr. 25, Staf 1974-1976, AABN-notulen werkvergadering, 22-12-1975.

⁹¹ 'Rhodesische tabak blijft ons land binnenstromen', *Trouw*, 10-04-1975, 13.
HTK, 1974-1975, 3016-3017, 3112.

⁹² *HTK*, 1974-1975, 3112.

⁹³ TK 1975-1976, Kamerstuk 14006, Ontwerp-sanctiewet, nr. 2.

⁹⁴ *HTK*, 1977-1978, 92.

Afrika niet alleen gerechtvaardigd, maar ook noodzakelijk. Het zou de laatste mogelijkheid zijn om langs een vreedzame weg veranderingen te bewerkstelligen. De heer Waltmans van de PPR sprak over de verplichting van Nederland om op te treden tegen ernstige schending van de mensenrechten op grote schaal. Hij haalde net als Ter Beek expliciet Zuid-Afrika aan in het debat: ‘De PPR acht een economische boycot van Zuid-Afrika noodzakelijk. [...] Pogingen om via overleg en diplomatieke druk tot veranderingen te komen falen.’⁹⁵ Dit beaamde ook de VVD’er Koster tijdens de behandeling van de wet in de Eerste Kamer: ‘De discussie over de Wet in de Tweede Kamer leek soms meer op een beleidsdebat over Zuid-Afrika dan over een Kaderwet.’⁹⁶ Deze voorbeelden tonen dat gedurende de behandeling van de sanctiewet Zuid-Afrika continu centraal stond.

De partijen, zowel in de Tweede- als in de Eerste Kamer, kenden drie grote bezwaren inzake de ontwerp-sanctiewet. Ten eerste waren er te brede voorwaarden tot het stellen van sancties. In het wetsontwerp ontbrak het aan duidelijke maatstaven voor het overgaan tot sanctiemaatregelen. Het wetsvoorstel ging namelijk verder dan de dwingende sancties van de Veiligheidsraad: het voorstel keek ook naar de aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties en internationale afspraken omtrent de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.⁹⁷ Het was voor de fracties niet duidelijk wat hier precies onder viel en wanneer er sprake zou zijn van een bedreiging van de vrede. De PPR-fractie was daarentegen positief tegenover het wetsvoorstel, maar vroeg zij zich af of Nederland ook eenzijdige maatregelen kon ondernemen wanneer dit nodig was.⁹⁸ Andere fracties, zoals de KVP, ARP, CHU, VVD en de GPV, zagen eenzijdige maatregelen daarentegen als iets wat juist voorkomen diende te worden omwille van de effectiviteit. Doordat de sancties immers op basis van een aanbeveling in plaats van een verplichting tot stand konden komen, vreesden ze dat er geen garantie zou bestaan dat andere lidstaten hier gehoor aan zouden geven wat de effectiviteit van de sancties juist teniet zou doen.⁹⁹ De fractie van de VVD stelde dan ook dat het beter zou zijn wanneer de sanctiewet alleen betrekking zou hebben op mandatoire sanctiebesluiten van de Veiligheidsraad en hierdoor altijd in EEG-verband zouden verlopen.¹⁰⁰

Een tweede bezwaar wat aangehaald werd door meerdere fracties betrof de gevolgen voor het bedrijfsleven. Met name de fracties van de SGP, de GPV en de VVD hadden hierdoor weinig waardering voor de wet: ‘De leden hier aan het woord vernamen gaarne van deze Minister [van Economische Zaken] waarom hij dan mede een wetsontwerp bevordert dat grote repercussies op onze

⁹⁵ *HTK*, 1977-1978, 85.

⁹⁶ *HEK*, 12-02-1980, 193.

⁹⁷ TK 1976-1977, Kamerstuk 14006, nr. 4, Voorlopig eindverslag Bijzondere Commissie, 9.

⁹⁸ *Ibidem*, 3.

⁹⁹ *Ibidem*, 8.

¹⁰⁰ TK 1977, Kamerstuk 14006, nr. 7, Eindverslag Bijzondere Commissie, 4.

EK 1977-1978, Kamerstuk 14006, nr. 10a, Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 3.

uitvoerpositie kan hebben.¹⁰¹ Door het te ruime en onduidelijke tweede artikel van de sanctiewet zou de internationaal georiënteerde Nederlandse economie alleen maar lijden onder deze politieke instrumenten. Deze zorgen heersten ook bij de fracties van de KVP, ARP, CHU en PvdA, maar in mindere mate. Zij vroegen zich af of er sprake kon zijn van een mogelijke schadevergoeding om de risico's en onzekerheden voor het bedrijfsleven te verkleinen.¹⁰²

Een derde bezwaar dat door meerdere fracties aangehaald werd, betrof de te grote bevoegdheid van de regering en het gebrek aan parlementaire controle met betrekking tot de sancties. Het treffen van sancties zou namelijk bij algemene maatregel van bestuur gaan in plaats van bij wet, waardoor de mening van het parlement werd overgeslagen terwijl het een politiek besluit betrof. Met name de VVD-fractie vond, zeker toen het Kabinet-Den Uyl demissionair werd, dit punt van belang:

De V.V.D.-fractie achtte dit ontwerp van wet bij nadere en diepere beschouwing van zó ingrijpende aard, omdat het aan de uitvoerende macht vergaande mogelijkheden biedt om diep in te grijpen in 's lands economische betrekkingen, dat zij de openbare behandeling met een demissionair kabinet ongewenst oordeelt. Zulks geldt haars inziens te meer nu niet alleen zijdens de oppositie, maar ook van de kant van regeringspartijen zwaarwegende bezwaren tegen dit wetsontwerp zijn opgeworpen.¹⁰³

De SGP-fractie noemde het in navolging op de VVD ook een zeer groot mandaat voor de regering op een zeer gevoelig terrein. De CDA-fractie, de gemeenschappelijke noemer van de fracties van de KVP, ARP en CHU, was van mening dat hooguit de mandatoire besluiten van de VN bij algemene maatregel van bestuur ingesteld konden worden.

Boycotacties door andere dan de centrale overheid werden ook ter sprake gebracht tijdens de behandeling van de sanctiewet. Er werd dan gedacht aan acties van particuliere groeperingen, zoals de anti-apartheidsbewegingen, en lagere overheden als gemeenten, tegen landen waar geen officiële boycot tegen uitgeroepen was.¹⁰⁴ De leden van de CDA, SGP en de GPV-fractie waren tegen acties van deze groepen, doordat dit schadelijk zou zijn voor de eenheid van het buitenlandse beleid. Een wildgroei van boycotacties zou leiden tot een versnippering van de wetgeving waar de regering iets tegen moest doen. De GPV sprak zich zelfs uit voor een schadevergoeding aan bedrijven die het slachtoffer werden van de acties van anti-apartheidsbewegingen wanneer deze acties niet overeenkwamen met de sanctiewet.¹⁰⁵

¹⁰¹ TK 1976-1977, Kamerstuk 14006, nr. 4, Voorlopig eindverslag Bijzondere Commissie, 3.

¹⁰² Ibidem, 4.

¹⁰³ TK 1977, Kamerstuk 14006, nr. 7, Eindverslag Bijzondere Commissie, 1.

¹⁰⁴ TK 1976-1977, Kamerstuk 14006, nr. 4, Voorlopig eindverslag Bijzondere Commissie, 5.

¹⁰⁵ Ibidem, 6.

De leden van de PvdA-fractie belichtten deze kwestie vanuit een andere invalshoek. De PvdA wilde de acties en oproepen van deze groepen juist niet wegzetten als onrechtmatig. De sanctiewet zou dan ten onrechte gebruikt worden om pleidooien en activiteiten te belemmeren. De regering sloot zich met het Memorie van Antwoord aan bij de visie van de PvdA. Acties van andere groeperingen dan de overheid konden op basis van de sanctiewet niet als onrechtmatig bestempeld worden. De regering benadrukte daarnaast dat de sanctiewet een kaderwet betrof, met als doel om een slagvaardig wettelijk instrument te creëren, waarmee voldaan kon worden aan internationale sanctiemaatregelen. Er kon per geval bekeken worden wat het concrete beleid zou zijn.¹⁰⁶ Een verbodsbepaling op acties van anderen paste hier niet.¹⁰⁷ De heer Waltmans van de PPR verdedigde tijdens de behandeling van de sanctiewet in de Tweede Kamer ook het regeringsbeleid op dit punt:

*De fundamentele menselijke waarde in de internationale verhoudingen thans van zodanig gewicht wordt geacht dat niet alleen staten, maar ook particuliere personen en organisaties gerechtigd zijn een actie in het algemeen belang in te stellen.*¹⁰⁸

In dit uitgangspunt schuilt een legitimiteitsbron voor het handelen van de anti-apartheidsbewegingen: de strijd tegen anti-apartheid was immers een strijd tegen onrechtvaardigheid.

De sanctiewet werd uiteindelijk door de Tweede Kamer op 6 oktober 1977 aangenomen, waarbij de VVD, SGP en GPV tegen stemden. Hierna liep de behandeling van de wet veel oponthoud op in de Eerste Kamer. Het aangetreden kabinet-Van Agt I in december 1977 leek grote moeite met de wet te hebben, met name de VVD-ministers zorgde voor een aanzienlijke vertraging.¹⁰⁹ Als reactie hierop diende PvdA-leider Den Uyl, in de hoedanigheid van oppositieleider, een motie in waarin stond dat de Eerste Kamer vaart moest maken met het in werking laten treden van de wet.¹¹⁰ Het ontwerp van de wet was immers al twee jaar eerder door de Tweede Kamer aangenomen en een goede sanctiewet was onmisbaar om Zuid-Afrika goed onder druk te zetten, benadrukte Den Uyl.

In de strijd tegen apartheid

De AABN

Gedurende de totstandkoming van de sanctiewet steunden de anti-apartheidsbewegingen op hun opgebouwde beleidsnetwerk. Om hun mogelijkheden tot beïnvloeding te kunnen begrijpen is het

¹⁰⁶ EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34, Memorie van Antwoord, 2.

¹⁰⁷ TK 1976-1977, Kamerstuk 14006, nr. 5, Memorie van Antwoord, 9.

¹⁰⁸ *HTK*, 1977-1978, 87.

¹⁰⁹ R. Rozenburg, *De bloedband Den Haag – Pretoria: Het Nederlandse Zuid-Afrikabeleid sinds 1945* (Amsterdam, 1986), 64.

¹¹⁰ 'Sanctiewet nu snel door Senaat loodsen', *Trouw*, 10-10-1979, 9.

noodzakelijk om een schets te geven van de strategie en het beleidsnetwerk van de bewegingen. De AABN kende onder het kabinet-Den Uyl voornamelijk een strategie van het stellen van algemene politieke eisen in plaats van specifieke en concrete zaken. Daarnaast werd er afgezien van gezamenlijke acties tussen de AABN en de PvdA, aangezien dat beperkingen voor de AABN op zou leveren. Bijvoorbeeld omdat ze niet langer hun kritiek op het beleid van Van der Stoel konden uiten. Dit leidde ertoe dat eind 1976 de PvdA-top formeel de contacten tussen de PvdA en de AABN verbrak.¹¹¹ Deze strategie veranderde toen het kabinet-Van Agt I aan trad: ‘Met de PvdA in de oppositie en met een nieuwe secr. buitenland is het echter niet onmogelijk dat er voor de PvdA meer speelruimte is of kan ontstaan.’¹¹² De AABN wilde naar een mogelijkheid voor een oriënterend gesprek met de buitenlandsecretaris zoeken waar hun eisen en argumentatie naar voren kon worden gebracht. Een van deze concrete eisen betrof het vastleggen van de boycot resoluties van de VN in de nationale wetgeving. De AABN volgde dezelfde strategie voor wat betreft D’66, PPR en PSP.

Daarnaast moest er ook aandacht aan het CDA en de kerken besteed worden. In een verslag van het Dagelijks Bestuur uit 1979 stond namelijk: ‘Wat betreft de uitvoering van het wapenembargo zou meer druk uitgeoefend moeten worden op het CDA en de kerken en in het algemeen moet de “Haagse lobby” verbeterd worden.’¹¹³ De AABN wilde dus werken aan een betere Haagse lobby wat aantoonde dat ze een beleidsnetwerk op waarde schatte en dit verklaart waarom ze op hun eerdere strategie terugkwamen. In dezelfde discussie over hun strategie spraken ze ook over het belang van de bundeling van krachten. Daarbij noemden ze, naast de politieke partijen, ook de betekenis van de vakbewegingen, de kerken, de jongerenorganisaties, wereldwinkels en andere Zuidelijk Afrika organisaties. Hoewel een bundeling van al die partners in werkelijkheid vaak complexer was dan in notities werd voorgesteld¹¹⁴, was de AABN, zo blijkt uit hun jaarverslagen, dankbaar voor een dergelijk netwerk, waar ook vele scholen, studenten en vrijwilligers deel van uitmaakten.¹¹⁵ Een dergelijk uitgebreid netwerk had immers tot grootste voordeel dat meer druk op de Kamer en regering uitgeoefend kon worden om ideeën omtrent boycotts meer centraal te stellen.

Ook blijkt uit een interne notitie van de AABN dat de beweging zich beraadde op het organiseren van allerlei bedrijvenacties, waarbij arbeiders van een bedrijf met steun van de anti-apartheidsbeweging en de vakbeweging zich zouden keren tegen investeringen van hun bedrijf in Zuid-Afrika. Hoewel het beleid van de vakbeweging niet altijd parallel zou lopen aan de actiedoelen van de AABN, was, aldus de anti-apartheidsbeweging, ‘een samenwerking met de vakbonden en met

¹¹¹ IISG, Archief AABN, inv.nr. 8, DB 1976-1978, Discussieverslag staf/DB-vergadering, 22-1-1978 en 26-1-1978.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ IISG, Archief AABN, inv.nr. 9, DB 1979-1980, Samenvatting discussie over isolering van Zuid-Afrika, 12-07-1979.

¹¹⁴ IISG, Archief AABN, inv.nr. 9, DB 1979-1980, Samenvatting discussie over isolering van Zuid-Afrika, 19-07-1979.

¹¹⁵ IISG, Archief AABN, inv.nr. 39, Jaarverslagen 1973-1977, jaarverslag 1976, 1.

name de in een bepaald bedrijf werkzame bedrijfsledengroep absoluut noodzakelijk voor het welslagen van een bedrijvenactie.’¹¹⁶ Het succesvol beïnvloeden van de economische relaties tussen Nederland en Zuid-Afrika lag hiervan in het verlengde.

Naast het directe, actiegerichte contact tussen de anti-apartheidsbeweging en de politieke instanties over de economische relatie tussen Nederland en Zuid-Afrika, schreef de AABN ook regelmatig in haar eigen maandelijksse krant, de *Kommunikee*, over de economische relatie tussen Nederland en Zuid-Afrika en over het belang van degelijke sanctiewetgeving. Naar aanleiding van vrijspraak tegen een firmant in een rechtszaak over tabakssmokkel, schreef de AABN in haar januari-nummer van 1976 dat nogmaals was aangetoond dat de sanctiewetgeving uiterst gebrekkig was. De AABN concludeerde dat: ‘Met de invoering van de nieuwe sanktiewet, waar nu reeds meer dan een jaar op gewacht wordt, zal grote haast gemaakt moeten worden om het nu duidelijke lek in de sanktiewetgeving te dichten.’¹¹⁷ De AABN verrichte dus vooral grootschalig onderzoek en bevoorraadde Kamerleden met allerlei rapporten die van groot belang waren tijdens de plenaire behandeling van de sanctiewet in de Kamer.¹¹⁸

Het KZA

Mede uit de vergaderingsnotulen van het KZA blijkt dat deze organisatie, meer dan de AABN, veel waarde hechtte aan het benaderen van politici.¹¹⁹ Zo werd tijdens een vergadering de houding van CHU-Tweede Kamerlid Gualthérie van Weezel ten aanzien van een mogelijke boycot besproken. Hij was eerst voor een boycot van Zuid-Afrika, maar later niet meer. ‘Suggestie: de man uitnodigen voor een gesprek op het komitee. Sietse bespreekt kwestie ook met J.N. Scholten.’¹²⁰ Dit toont de relevantie van het persoonlijk contact met Kamerleden aan. Het contact met CDA-Kamerlid Jan Nico Scholten werd immers gebruikt om Van Weezel weer aan de kant van de anti-apartheidsbewegingen te krijgen. Scholten erkende zelf ook de invloed van dit contact:

*Het comité heeft nooit geprobeerd mij los te weken van het CDA. Bosgra zag in mij een entree naar de partij. Het contact heeft wel geleid tot mijn anti-Portugese en anti-apartheidspositie en uiteindelijk tot mijn vertrek uit de partij. Wat dat betreft is het een schoolvoorbeeld van wat een maatschappelijke organisatie kan bereiken.*¹²¹

¹¹⁶ IISG, Archief AABN, inv.nr. 501, Overleg Zuidelijk Afrika organisaties dec. 1971-juni 1974, AABN-notitie over bedrijvenacties, 13-11-1973, 1.

¹¹⁷ IISG, Archief AABN, inv.nr. 153, Kommunikee, 1976-1977, AABN-Kommunikee jan. 1976, 6.

¹¹⁸ IISG, Archief AABN, inv.nr. 3, pleno's e.d. 1976-1978, AABN-notulen pleno, 07-05-1975.

¹¹⁹ Muskens, *Aan de goede kant*, 80.

¹²⁰ IISG, Archief KZA, inv.nr. 5, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1980, Besluitenlijst vergadering, 8-04-1980.

¹²¹ Muskens, *Aan de goede kant*, 232.

Het persoonlijk benaderen van Kamerleden was een tactiek die het KZA vaker toepaste. In juni 1980 stuurde zij, gezamenlijk met Kairos, namelijk een brief aan hun achterban met als titel ‘Volgende week dinsdag, 17 juni, Kamerdebat over olie-embargo! Bel of schrijf daarom nu een CDA-kamerlid!’.¹²² In deze brief waren de namen van de 49 CDA-Kamerleden vermeld en er moest bij de Kamerleden op aan gedrongen worden om voor een Nederlands olie-embargo te stemmen.

KZA kende dus een zeer directe aanpak. Dit bleek ook uit het feit dat KZA de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer aanschreef met het verzoek voor meer fondsen:

*Het KZA is op grond van eigen ervaringen en die van andere donororganisaties van mening, dat de hulp die deze regering versterkt voor de bevrijding van Zuidelijk Afrika zowel kwantitatief als kwalitatief tekort schiet, dat de hulpaanvragen te traag worden behandeld en dat ten onrechte hulp wordt gegeven aan allerlei splintergroeperingen.*¹²³

KZA deed een dringende oproep voor de verbetering van het Nederlandse hulpbeleid ten aanzien van Zuidelijk Afrika. Daarnaast gebruikte KZA haar beleidsnetwerk om onderwerpen op de politieke agenda te krijgen. Dit deed ze onder andere door bevriende Kamerleden te verzoeken om Kamervragen te stellen inzake het beleid ten aanzien van Zuid-Afrika. Dit ging zo ver dat het KZA zelf de vragen opstelde voor de Kamerleden.¹²⁴ ‘Ter verdere toelichting: we weten dat het onderzoek is gedaan en dat er een rapport ligt. De suggestie om via Kamervragen de zaak openbaar te krijgen is afkomstig van iemand van BZ.’¹²⁵ Bovenstaand citaat laat goed het KZA zien als een spin in het web tussen meerdere actoren in het beleidsproces. Het bleef echter niet bij Kamervragen. Aan Wallage werd ook voorgesteld om via de PvdA druk uit te oefenen tijdens de begrotingsbehandeling om een einde te maken aan bezoeken aan de Zuid-Afrikaanse ambassade.¹²⁶

Dat het KZA actief bezig was met het tot stand brengen van een beleidsnetwerk bleek ook uit de brief die Bosgra naar Maarten van Traa, secretaris buitenland PvdA, stuurde. Hierin opperde hij het idee om binnen de PvdA een groep te vormen die zich zou buigen over het uit te voeren beleid

¹²² IISG, Archief KZA, inv.nr. 157, Nederlands regeringsbeleid t.a.v. zuidelijk Afrika okt. 1979 – nov. 1980, 09-06-1980.

¹²³ IISG, Archief KZA, inv.nr. 157, Nederlands regeringsbeleid t.a.v. zuidelijk Afrika okt. 1979 – nov. 1980, 08-02-1980.

¹²⁴ IISG, Archief KZA, inv.nr. 6, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1981, Brief van S. Bosgra aan J. Wallage, 24-11-1981.

IISG, Archief KZA, inv.nr. 7, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1982, Brief van S. Bosgra aan A. Nuis, R. ter Beek, J. Wallage, J.N. Scholten, 05-03-1982.

¹²⁵ IISG, Archief KZA, inv.nr. 6, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1981, Brief van P. Sluiter aan J. Wallage, 07-12-1981.

¹²⁶ IISG, Archief KZA, inv.nr. 7, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1982, Brief van S. Bosgra aan J. Wallage, 25-01-1982.

omtrent Zuid-Afrika wanneer de PvdA weer in de regering zou komen. Over dit punt was KZA al in gesprek met Jacques Wallage en Scholten.¹²⁷ Een paar maanden later stuurde Peter Sluiter namens KZA een brief aan nog meer PvdA leden, namelijk Ter Beek, Wallage, Nuis, Engwirda en Van der Spek, waarin hij sprak van een vereniging van West Europese politici die zich bezighielden met Zuidelijk Afrika. Gezamenlijk zouden er concrete plannen opgesteld worden voor het beleid jegens Zuid-Afrika. Over de rol van KZA in deze vereniging vervolgde Sluiter in zijn brief:

*Formeel heeft het KZA natuurlijk geen enkele verantwoordelijkheid voor het geheel, maar we hebben Scholten en zijn tijdelijke medewerker (Jan Postema) geadviseerd. [...] Daarna hopen wij onze betrokkenheid tot adviezen te kunnen beperken, al is ons er natuurlijk veel aan gelegen, dat dit projekt van de grond komt.*¹²⁸

Dit laat mooi de rol van de NGO als sturende kracht zien. Zij erkende dat zij geen vaste rol had in de beleidsvorming, maar zij deed wel alles wat in haar macht lag om haar doel te bereiken. Een belangrijk onderdeel van het beleidsnetwerk was het contact dat Bosgra, via briefwisselingen, onderhield met Van der Stoel. In hun briefwisselingen discussieerden zij gezamenlijk over het Zuid-Afrika beleid, waarvoor KZA zelf agendapunten en documentatie aandroeg.¹²⁹

Het KZA werkte ook veel samen met Kairos. Niet alleen beheerden ze een onderzoeksbureau en het maandblad *Amandla* samen, maar ze overlegden ook gezamenlijk met politici zoals Ter Beek en Nuis. Zij legden bijvoorbeeld al van tevoren vast dat Ter Beek een verzoek van Scholten aan Van der Stoel in de Tweede Kamer zou steunen.¹³⁰ Op deze manier werden verschillende contacten van KZA en Kairos gecombineerd om een sterker geluid in de Kamer te laten horen.

Werkgroep Kairos

Net als de AABN en het KZA had de Werkgroep Kairos zich voorafgaand aan de behandeling van de sanctiewet in de Tweede Kamer regelmatig kritisch uitgelaten over de economische betrekkingen tussen Nederland en Zuid-Afrika. Sinds het besluit van de Wereldraad van de Kerken dat het onethisch was om als onderneming te investeren in Zuid-Afrika, bezigde ook Kairos zich met deze

¹²⁷ IISG, Archief KZA, inv.nr. 462, Correspondentie, notities, etc., jan. 1983 – dec. 1984, Brief van S. Bosgra aan M. van Traa, 07-09-1983.

¹²⁸ IISG, Archief KZA, inv.nr. 462, Correspondentie, notities, etc., jan. 1983 – dec. 1984, Brief van P. Sluiter aan R. ter Beek, J. Wallage, A. Nuis, M. Engwirda, F. van der Spek, 23-01-1984.

¹²⁹ IISG, Archief KZA, inv.nr. 7, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1982. Brieven van S. Bosgra aan M. van der Stoel, 22-01-1982 en 02-02-1982.

¹³⁰ IISG, Archief Kairos, inv.nr 175, Politieke partijen PvdA en Groenlinks, juni 1975 – nov. 1997, Verslag gesprek KZA, Kairos en Ter Beek, 20-01-1982. Scholten zou in de Tweede Kamer verzoeken om informatie inzake de activiteiten van de Nederlandse ambassade in Pretoria te krijgen.

problematiek.¹³¹ Het beleidsnetwerk van Kairos kende echter een fundamenteel verschil vergeleken met KZA en AABN, namelijk de christelijke achterban. Naast de katholieke organisaties vielen hier ook de Hervormde, Gereformeerde kerken en de Wereldraad van Kerken onder.

Kairos schreef in haar eigen tijdschrift *Kairosberichten* dat de apartheid niet gerijmd kon worden met het evangelie. Als gevolg schreef Kairos in september 1975 een brief aan de christelijke organisaties dat ‘het onwaarschijnlijk [zou] zijn om onze morele verontwaardiging niet ook door te vertalen naar concrete economische actie.’¹³² Nederland zou via het bedrijfsleven juist verdienen aan de apartheid en hier moest een eind aan komen. Kairos hoopte dat haar netwerk deze problematiek in hun eigen vergaderingen aan de orde wilde stellen, zodat op deze wijze ook in kleine kring een bijdrage aan de anti-apartheidsstrijd geleverd zou worden. Kenmerkend voor Kairos is dat zij altijd de samenwerking opzocht: ‘Er is dringend een verbinding nodig van ieder die inziet waar de macht gekoncentreerd ligt’¹³³, wat Muskens ook beaamde.¹³⁴

Een voorbeeld is de samenwerking met Betaald Antwoord, de Nederlandse arm van het Programma ter Bestrijding van het Racisme van de Wereldraad van Kerken, met als doel om de relaties met de AMRO-bank te verbreken, zolang deze bank geld zou lenen aan de Zuid-Afrikaanse regering. Kairos probeerde aan de hand van een uitgebreide voorlichtingscampagne de achtergronden van deze kwestie duidelijk te maken aan haar achterban.¹³⁵ In *Kairosberichten* was zelfs een voorbeeldbrief bijgevoegd, zodat het voor de lezer vergemakkelijkt werd om zijn bankrekening bij AMRO-bank op te zeggen.¹³⁶

Verder onderhield Kairos net als het KZA intensief contact met de CDA’er Scholten. Kairos beschikte dus over allerlei contacten, welke zij combineerde om het maximale te bereiken. Dit blijkt uit een brief van de voorzitter Groenendijk aan Albert van den Heuvel, theoloog en verbonden aan de Wereldraad van Kerken:

*Beste Albert, in aansluiting op ons telefoongesprek laat ik je hierbij nog even weten dat Jan-Nico Scholten gemeld heeft dat reeds op 5 november a.s. de vaste Kamerkommissie voor Buitenlandse Zaken zich zal buigen over een mogelijk exportverbod van olieproducten naar Zuid-Afrika. Wellicht kan de Raad van Kerken kort daarvoor het door jou op 4 okt. toegezegde geluid laten horen.*¹³⁷

¹³¹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 80, Kairosberichten 1970-1975, Kairosberichten aug. 1972, 2-4.

¹³² IISG, Archief Kairos, inv.nr. 80, Kairosberichten 1970-1975, Kairosberichten sep. 1975, 2.

¹³³ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 80, Kairosberichten 1970-1975, Kairosberichten april 1976, 1.

¹³⁴ Muskens, *Aan de goede kant*, 173.

¹³⁵ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 80, Kairosberichten 1970-1975, Kairosberichten sep. 1975, 2.

¹³⁶ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 80, Kairosberichten 1970-1975, Kairosberichten sep. 1975, 8.

¹³⁷ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 48, Correspondentie alg. jan. – dec. 1979, Brief van C. Groenendijk aan A. van den Heuvel, 15-10-1979.

Hier kan Kairos als een belangrijk tussenpersoon gezien worden die cruciale informatie, namelijk de datum van het debat omtrent een exportverbod naar Zuid-Afrika, aan de Raad van Kerken doorspeelde zodat er op het juiste moment nog gunstige publiciteit gegenereerd werd.

Binnen het beleidsnetwerk van Kairos viel ook het Christelijk Nationaal Vakverbond, het CNV. Nadat de sanctiewet was aangenomen hoopte Kairos een olieboycot in te stellen. ‘Derhalve zou het naar onze mening ook in deze fase zeer wenselijk zijn dat uw raad zich tot de regering wil wenden met het verzoek de motie Scholten uit te voeren.’¹³⁸ In de motie had Scholten namelijk gevraagd om een stopzetting van nieuwe investeringen in Zuid-Afrika en riep hij op tot een olieboycot.¹³⁹ Daarnaast ondersteunde het CNV Kairos met financiële middelen omtrent stakingen bij Zuid-Afrikaanse bedrijven.¹⁴⁰ Het CNV probeerde invloed uit te oefenen op de sociaal-economische situatie in Zuid-Afrika door zwarte vakverenigingen te steunen, niet door investeringen terug te trekken. Dit zou CNV namelijk niet kunnen verkopen aan hun leden afkomstig uit multinationale ondernemingen. Kairos erkende dit en zag hier dan ook een taak voor de actiegroepen liggen.¹⁴¹

Drie jaar later verliep het gesprek echter minder soepel. Het CNV zou namelijk op cruciale momenten nogal eens van opvattingen wisselen, aldus Kairos, waar met name de rechtse CDA’ers gebruik van zouden maken. ‘Onze voornaamste grief tegen het CNV is, dat zijn standpunten door rechtse CDA-ers worden gebruikt om bepaalde maatregelen tegen de apartheid af te wenden.’¹⁴² Het is opvallend om te zien dat twee buitenparlementaire bewegingen, in dit geval Kairos en het CNV, inspeelden op de twee kampen binnen het CDA.¹⁴³ Ook Bosgra deed een oproep aan het CNV om hun houding ten aanzien van sancties opnieuw te overwegen, gezien ‘zowel regering als CDA verdedigen hun stellingname mede met een verwijzing naar het standpunt van het CNV.’¹⁴⁴ De relatie tussen Kairos en het CNV was dus niet altijd probleemloos, ondanks het feit dat beide organisaties zich tegen de apartheid hadden uitgesproken.¹⁴⁵

¹³⁸ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Brief van C. Groenendijk aan Verbondsraad CNV, 19-06-1980.

¹³⁹ TK 1979-1980, Kamerstuk 15800, nr. 43, Motie van het lid Scholten.

¹⁴⁰ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Verslag van de bespreking tussen Kairos en CNV, 02-09-1980, 1.

¹⁴¹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Verslag van de bespreking tussen Kairos en CNV, 02-09-1980, 2.

¹⁴² IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Verslag gesprek tussen Kairos en CNV, 12-07-1983, 4.

¹⁴³ Het CDA was verdeeld onder de meer progressieve vleugel o.l.v. Scholten, ook wel de loyalisten, en de meer conservatieve vleugel o.l.v. Van Hulst.

¹⁴⁴ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Brief van S. Bosgra aan verbondsraad CNV, 03-04-1985.

¹⁴⁵ Kairos en het CNV raakten vaker in elkaars vaarwater. Dit was bijvoorbeeld ook in 1984 het geval toen het CNV een delegatie van een Zuid-Afrikaanse vakbeweging ontving en Kairos, zonder het CNV om toestemming te vragen, de dag voor het officiële programma ook de groep contacteerde. Door deze handeling besloot het vakbondsbestuur

Kairos richtte zich verder ook op politieke actoren, zoals de partijen en verschillende bewindslieden.¹⁴⁶ Gezien politieke besluitvorming en moties toch grotendeels via de institutionele weg verliepen, hechte Kairos waarde aan het contact met Kamerleden. Een voorbeeld hiervan was dat de voorzitter Groenendijk samen met Bosgra van het KZA, een gesprek hadden met de parlementariërs Van den Hek, Ter Beek en Scholten. Zij zouden nagaan of in de commissie buitenland een voorstel aangenomen kon worden om directieleden van Shell te spreken in de Tweede Kamer omtrent de sanctieoverbreking.¹⁴⁷ Dit gesprek van Kairos en het KZA is exemplarisch voor de verhoudingen tussen de Kamerleden en de NGO's. De NGO's gingen een gesprek aan met Kamerleden om ze te overtuigen van hun punten in de hoop dat de Kamerleden dit verder oppakten. Een goed netwerk van Kamerleden was dus enorm relevant.

De relevantie van dit contact was ook terug te zien in het feit dat Kairos zich inzette voor de herverkiezing van Scholten. In de bestuursvergadering werd gesproken over manieren waarop de negatieve publiciteit rondom Scholten afgezwakt kon worden.¹⁴⁸ Contacten bij kerkelijke instanties en de pers zouden benaderd worden. Kairos wilde niet het risico nemen om Scholten kwijt te raken als aanspreekpunt in de Kamer: 'Goede relaties met de buitenland-woordvoerder van het CDA zijn voor Kairos erg belangrijk.'¹⁴⁹ Kairos riep, net als bij de hierboven genoemde campagne voor het olie-embargo met het KZA, zijn leden op om zich in te zetten voor de herverkiezing.

De christelijke anti-apartheidsbeweging, en haar partners binnen de Wereldraad der Kerken, zochten zelf ook directe toenadering tot de Nederlandse politiek. Zo schreef Harry de Lange, actief binnen de Wereldraad der Kerken en tevens PvdA-adviseur op sociaal-economisch en sociaal-ethisch terrein, een brief aan minister Van der Stoep, waarin hij zijn verontrusting uitsprak over het Nederlandse beleid ten aanzien van Zuid-Afrika.

Het is mij in toenemende mate onhelder waarom iemand, die zo'n naam heeft op het terrein van de verdediging van de mensenrechten, op het terrein van Zuid-Afrika zo vaag, ontwijkend en aarzelend optreedt. Zijn er – zo denk ik dan – op Buitenlandse

uiteindelijk het contact met Kairos te verbreken. Zie hiervoor: IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Brief van C. Goenendijk aan Verbondsraad CNV, 22-05-1984.

¹⁴⁶ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 11, Algemeen/Dagelijks Bestuur jan. – dec. 1980, Verslag aandeelhoudersaktie, 19-09-1980, 2.

¹⁴⁷ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 45, Correspondentie alg. aug. – dec. 1977, Brief van Groenendijk aan Nederlandse Raad van Kerken, 07-09-1977.

¹⁴⁸ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 11, Algemeen/Dagelijks Bestuur jan. – dec. 1980, Notulen bestuursvergadering, 02-07-1980.

¹⁴⁹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 11, Algemeen/Dagelijks Bestuur jan. – dec. 1980, Notulen van de Algemeen Bestuursvergadering, 09-06-1980.

*Zaken wel voldoende radarapparaten om de stem van de zwarte bevolking op te vangen?*¹⁵⁰

Verder hekelde De Lange het passieve toezien van de Nederlandse regering. Hij vermoedde dat de westerse regeringen puur het bedrijfsleven volgden en dat de politieke wil ontbrak om de apartheid aan te pakken.¹⁵¹ De Lange onderhield verder ook contact met Kamerlid Ter Beek, aan wie hij verzocht om Kamervragen te stellen aan Van der Stoel. Zo schreef Ter Beek aan De Lange:

*Deze week heb ik vragen gesteld aan Max van der Stoel over de kwestie van de investeringen in Zuid-Afrika. [...] Volgens afspraak stuur ik je dan ook een afschrift van de vragen en vanzelfsprekend zal ik jou ook inlichten, zodra het antwoord binnen is.*¹⁵²

De Lange was dus een belangrijk persoon in het beleidsnetwerk van Kairos.

Kairos beperkte zich niet alleen tot het ministerie van Buitenlandse Zaken. In 1975 stuurde Kairos ook al stukken naar het kabinet, namelijk naar de toenmalige premier Den Uyl, om ze te bewegen voor de apartheidskwestie.¹⁵³ Zo verzocht Kairos ook de heer Albeda, minister van Sociale Zaken, om zijn invloed aan te wenden ten gunste van Nederlandse deelneming aan een olie-embargo tegen Zuid-Afrika. Albeda schreef echter terug dat dit niet binnen zijn verantwoordelijkheden viel en dat ‘bovendien aan die zaak zoveel moeilijk te verzoenen kanten [zitten], dat een beslissing over deze kwestie niet anders dan door het Kabinet genomen zal kunnen worden.’¹⁵⁴ Kairos probeerde dus door allerlei contacten te benutten haar doelen te bereiken. Een ander voorbeeld hiervan was de felicitatie van Kairos aan Van der Stoel bij zijn benoeming tot Permanent Vertegenwoordiger bij de VN in New York. Ze haalde in deze brief het speciale comité tegen apartheid van de VN aan en vervolgde dat zij, ‘tezamen met het Komitee Zuidelijk Afrika hopen na Uw benoeming U nog te schrijven over enkele concrete punten.’¹⁵⁵ Deze voorbeelden door de tijd heen tonen hoe serieus de anti-

¹⁵⁰ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief H.M. de Lange aan M. van der Stoel, 5-11-1975, 1.

¹⁵¹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief H.M. de Lange aan M. van der Stoel, 5-11-1975, 1.

¹⁵² IISG, Archief Kairos, inv.nr. 175, Politieke partijen PvdA en GroenLinks, juni 1975 – nov. 1997, Brief van R. ter Beek aan H. de Lange, 26-06-1975.

¹⁵³ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 175, Politieke partijen PvdA en Groenlinks, juni 1975 – nov. 1997, Brief van Kairos aan J. den Uyl, 04-11-1975.

¹⁵⁴ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 132, Correspondentie Ministeries van Ontwikkelingssamenwerking, Economie en andere. Nov. 1982 – okt. 1996, Brief van W. Albeda aan C. Groenendijk, 30-09-1980.

¹⁵⁵ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 131, Correspondentie Ministerie van Buitenlandse Zaken okt. 1981 – maart 1999, Brief van C. Groenendijk aan M. van der Stoel, 24-01-1983.

apartheidsbewegingen de lobby namen en geen mogelijkheid voorbij lieten gaan om te pleiten voor hun doel.

Ook het CDA was een vaak aangeschreven speler. Zo schreef Kairos in juni 1977, toen de sanctiewet werd behandeld in de Tweede Kamer, een open brief aan het CDA. De partij moest, in navolging van diverse Scandinavische landen, pleiten voor economische sancties tegen Zuid-Afrika in plaats van afwachten totdat daartoe op internationaal niveau het initiatief genomen werd. Daartoe stelde Kairos de retorische vraag: ‘Zou ook niet Uw overweging dienen te zijn dat verwerving van winsten door gebruikmaking van slavenarbeid, en wat is apartheid anders, voor Christenen ontoelaatbaar is?’¹⁵⁶ De Theologische Faculteit Tilburg en het Centraal Missie Commissariaat stuurden in navolging van Kairos ook brieven naar het bestuur om ze te proberen te overtuigen van Kairos haar standpunt.¹⁵⁷ Ze drongen bij het CDA expliciet aan om een actief beleid te gaan voeren en te pleiten voor effectieve sancties. Dat beide organisaties dit deden na een oproep van Kairos toont de waarde van een beleidsnetwerk.

Het contact tussen Kairos en het CDA verliep echter niet altijd moeizaam. Zo werd in een vergadering van het CDA besproken dat er door Kairos gekeken werd naar de mogelijke toepassing van de sanctiewet op het instellen van een eenzijdige olieboycot.¹⁵⁸ Dit toont de samenwerking tussen de NGO en de politieke partij waar beiden profiteerden van een beleidsnetwerk. Verder maakte het CDA dankbaar gebruik van het materiaal van KZA: ‘Al het mogelijke wordt door het KZA gedaan om een rapport samen te stellen over de huidige ontwikkelingen in Zuid-Afrika. Op basis hiervan kan een goede reactie op de brief van v.d. Klaauw worden gegeven.’¹⁵⁹ De politieke partijen hadden dus de NGO’s nodig voor de aanvoer van betrouwbare informatie en de NGO’s hadden andersom de politieke partijen nodig om hun ideeën in wetten te verankeren. Baehr noemde dit ook wel ‘two sides of the same coin’.¹⁶⁰

Hoorzitting in de Eerste Kamer

Tijdens de behandeling van de sanctiewet in de Eerste Kamer werd er, zeer ongebruikelijk, een hoorzitting georganiseerd, waar verschillende organisaties uit de samenleving input konden leveren. Deze hoorzitting liet heel duidelijk zien dat de formele actoren zelf de beleidsvorming niet als hun monopolie zagen. Dit werd bevestigd door de voorzitter van de hoorzitting, CDA’er Van Hulst. Hij

¹⁵⁶ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 81, Kairosberichten 1976 – 1982, Amandla, jaargang 1, nummer 6, juni 1977, 2-3.

¹⁵⁷ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 176, Politieke partijen CDA mei 1978 – dec. 84. Brief Theologische Faculteit Tilburg aan CDA-bestuur, 14-12-1979; IISG, Archief Kairos, inv.nr. 575, Correspondentie regeringsbeleid, maart 1979 - juni 1980. Met name het Tweede Kamerdebat over het olie-embargo in juni 1980, Brief van CMC aan Kairos, 16-06-1980.

¹⁵⁸ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 176, Politieke partijen CDA mei 1978 – dec. 84, Verslag CDA, 27-05-1979.

¹⁵⁹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 176, Politieke partijen CDA mei 1978 – dec. 84, Verslag CDA, 27-05-1979.

¹⁶⁰ Baehr, *Non-Governmental human rights organizations in international relations*, 124.

noemde het een ‘uitermate belangrijke hoorzitting’ en erkende hiermee het belang van de maatschappelijke groeperingen.¹⁶¹ Hier dient echter ook een kanttekening geplaatst te worden, gezien sommige de hoorzitting als een vertragingstactiek zagen van de rechtse CDA’ers.¹⁶² Van Hulst ontkende dit en benadrukte dat dit lag aan de actieve houding van de buitenparlementaire actoren inzake de behandeling: ‘Bij de Sanctiewet deed zich het verschijnsel voor dat een betrekkelijk groot aantal organen en organisaties zich tot mij heeft gewend met het verzoek een hoorzitting te organiseren.’¹⁶³

Vanuit Kairos was Groenendijk aanwezig om te pleiten voor het belang van de komst van de sanctiewet. Het feit dat Shell de sancties omtrent Rhodesië kon ontduiken toonde de noodzaak van de wet aan. ‘Zoals men weet, zijn de sanctiebepalingen van de VN al lang van kracht. U zult vandaag ongetwijfeld meer gehoord hebben dat erover wordt geklaagd dat de onvolmaakte wetgeving op dit punt zo lang heeft bestaan.’¹⁶⁴ Dat Kairos het belang van de hoorzitting inzag, blijkt ook uit het feit dat zij op de dag van de hoorzitting een persconferentie organiseerde in Nieuwspoor.¹⁶⁵

Marga Klompé, oud fractievoorzitter van de KVP, was ten tijde van de behandeling van de sanctiewet voorzitter van de sectie internationale zaken van de Raad van Kerken. Daarnaast was zij nauw verbonden met de mensenrechtenorganisatie ‘Justitia et Pax’, het tegenwoordige Justice and Peace. Zij benaderde de vaste commissie omtrent de hoorzitting en benadrukte dat Nederland niet in staat was om internationale verplichtingen na te komen; ‘De sanctiewet 1977 kan aan deze behoefte voldoen en het is dan ook van grote betekenis dat deze wet op korte termijn in werking kan treden.’¹⁶⁶ In haar brief benadrukte ze de competentie van Kairos en vroeg ze de commissie hier aandacht voor te hebben.

De AABN was niet onverdeeld voor de huidige sanctiewet zoals Kairos. ‘Ons, als AABN, gaat het om een boycotwetgeving voor Zuid-Afrika en daarvoor is die hele sanctiewet eigenlijk niet nodig.’¹⁶⁷ De AABN was kritisch over het feit dat de sanctiewet een kaderwet betrof en op alle landen toegepast kon worden, terwijl AABN specifieke wetgeving tegen Zuid-Afrika nastreefde.

¹⁶¹ EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34b, Verslag van een openbare commissievergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 23.

¹⁶² R. Rozenburg, *De bloedband Den Haag – Pretoria*, 64; ‘Subtiele tegenwerking’, *Het Parool*, 09-02-1979, 4.

¹⁶³ ‘Van Wijnen tendentius’, *Het Parool*, 21-02-1979, 4.

¹⁶⁴ EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34b, Verslag van een openbare commissievergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 21.

¹⁶⁵ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 48, correspondentie alg. jan. – dec. 1979, Brief van Kairos aan Nieuwspoor, 31-01-1979.

¹⁶⁶ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 48, correspondentie algemeen januari – december 1979, Brief van M. Klompé aan vaste commissie Buitenlandse Zaken, 01-02-1979.

¹⁶⁷ IISG, Archief AABN, inv.nr. 4, pleno’s e.d., 1979-1980, verslag pleno, 25-1-1979.

Naast het CNV hield ook de FNV zich met de apartheidskwestie bezig; zij hadden zelfs een werkgroep Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking Vakbeweging, de BOV.¹⁶⁸ De FNV sprak ook gedurende de hoorzitting en sloot ze zich aan bij het standpunt van Kairos. De resultaten van acties waren gering door het gebrek aan mogelijkheden om met machtsmiddelen te werken. De sanctiewet zou zorgen voor een kader dat effectieve actie mogelijk maakt, aldus de FNV:

*Het grootste belang van een Sanctiewet is ons inziens gelegen in het scheppen van een instrument, waarmee onder ernstige omstandigheden een ruggegraat, een extra waarborg en achtergrond kan worden gegeven aan acties die door de vakbeweging zullen worden gevoerd.*¹⁶⁹

Terughoudendere geluiden waren afkomstig van het Centraal Orgaan voor de Economische betrekkingen met het buitenland, welke in de lijn van het standpunt van de VVD lagen. Zij waren niet tegen een sanctiewet als zodanig, maar wel tegen de huidige invulling van de wet. Met name het handelen op basis van sancties die los stonden van mandatoire besluiten van de Veiligheidsraad of van de EG waren zij tegen. Zij achtten bij deze variant een formele wettelijke regeling noodzakelijk, omdat het treffen van sancties anders kwetsbaar zou zijn voor een zekere mate van willekeur wat schadelijk zou zijn voor het exportklimaat.¹⁷⁰

Stichting NZAW, de Nederlandse Zuid-Afrikaanse Werkgemeenschap, ging daarentegen veel verder. Zij stelde het uitoefenen van sancties gelijk aan koude oorlog voeren en noemde het onterecht dat de focus zoveel op Zuid-Afrika werd gelegd.

*Wat zei echter in 1977 het kabinet-Den Uyl? Het slachtoffer, dus Zuid-Afrika, werd een bedreiging van de vrede genoemd; het moest zelfs met economische dwangmaatregelen tot de orde worden geroepen! Hierbij werden de zaken toch wel volkomen op hun kop gezet. Dit had Machiavelli de bewindslieden niet kunnen verbeteren.*¹⁷¹

Net als het COE, benadrukte het NZAW dat het heffen van sancties ten aanzien van Zuid-Afrika als een tweesnijdend zwaard was: het Nederlandse bedrijfsleven zou er immers net zo goed onder lijden. De Stichting geen Kerkgeld voor Geweld en het Interkerkelijk Verzoeningscomité sloten zich aan bij

¹⁶⁸ R. Muskens, *Collega's wereldwijd: 1975-2015 veertig jaar internationale vakbondssolidariteit* (Utrecht, 2015), 36-38.

¹⁶⁹ EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34b, Verslag van een openbare commissievergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 43.

¹⁷⁰ *Ibidem*, 25.

¹⁷¹ *Ibidem*, 6.

de kritiek van NZAW. Door de sancties zou Zuid-Afrika geïsoleerd raken wat een dialoog onmogelijk maakte en het conflict juist vergrootte.¹⁷²

De heren De Gaay Fortman, van zowel het CDA als de PPR, en mevrouw Steigenga-Kouwe van het PvdA verdedigden de wet tijdens de hoorzitting. Zij benadrukten dat er al sanctiewetgeving bestond en dat deze nieuwe sanctiewet erop gericht was om die wetgeving doelmatiger en effectiever te maken. Dit werd bevestigd door de jurist dr. P.J. Kuijper, die aangaf dat de oude sanctiewet onvoldoende mogelijkheden gaf om sanctiemaatregelen in internationaal verband snel en effectief uit te voeren. De aanwezigheid van een rechtswetenschapper toonde ook het belang van de andere actoren in het besluitvormingsproces. De hoorzitting toonde aan dat verschillende belangengroepen zich heel uitgebreid met het wetgevingsproces bemoeiden en dat de Eerste Kamer het gesprek met hen aanging.¹⁷³ De sanctiewet werd uiteindelijk aangenomen op 12 februari 1980, een jaar na de hoorzitting, met 42 stemmen voor en 29 stemmen tegen.¹⁷⁴ Hiervan stemden uiteindelijk tien CDA'ers met de linkse partijen mee, gecentreerd rondom oud-minister De Gaay Fortman.

Anti-apartheidsbewegingen: vast bijters en doorbijters

Na de aanneming van de sanctiewet lieten de NGO's deze kwestie niet rusten en besteedden ze ook aandacht aan de nazorg. Dit bleek uit een brief van het KZA aan Van der Stoel, waarbij het KZA zichzelf uitnodigde om aan te schuiven als deskundigen bij het overleg over de in te stellen sancties tegen Zuid-Afrika. Dankzij haar eigen documentatie en onderzoek kon ze een grote bijdrage leveren bij de formulering van het eindrapport inzake Zuid-Afrika, aldus het KZA.

*Op deze wijze zouden wij graag een bijdrage willen leveren aan de tot stand koming van zo effectief mogelijke economische sancties en onze mening willen geven op de konkrete beleidsvoornemens, die er bij U en binnen de betrokken ministeries hierover leven.*¹⁷⁵

Daarnaast haalde Sluiter in de brief ook de mogelijkheid aan om externe deskundigen te betrekken bij dit overleg. Het KZA nam hier dus een bemiddelende rol in tussen meerdere actoren. Aan het eind van de brief sprak Sluiter zijn vertrouwen uit dat Van der Stoel met het voorstel zou instemmen. Dit

¹⁷² EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34b, Verslag van een openbare commissievergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 20.

¹⁷³ Ibidem, 1.

¹⁷⁴ *Handelingen Eerste Kamer (HEK)*, 1979-1980, 231.

¹⁷⁵ IISG, Archief Kairos, inv.nr 131, Correspondentie Ministerie van Buitenlandse Zaken okt. 1981 – maart 1999. Brief van S. Bosgra aan M. van der Stoel, 22-04-1982.

toont het zelfvertrouwen van KZA dat zij als NGO als een serieuze partner werd gezien in het beleidsproces.

De anti-apartheidsbewegingen bleven in deze tijd ook hun netwerk uitbouwen voor de toekomst. Zo startte Kairos een lobby voor de kandidatuur van Jone Bos als Eerste Kamerlid namens de PvdA. Bos was de medeoprichter van de interkerkelijke ontwikkelingsorganisatie ICCO en in die hoedanigheid onderhielden Groenendijk en Bos contact met elkaar.¹⁷⁶ Bos was bekend met de problematiek van Zuid-Afrika en, zo schreef Groenendijk, ‘Bij onze acties hebben we gemerkt, dat we ook aan de Eerste Kamer aandacht moeten geven (sanctiewet!).’¹⁷⁷ Het feit dat hier expliciet de sanctiewet aangehaald werd, laat zien dat gedurende de lange en complexe wetsbehandeling Kairos erbij gebaat was geweest als zij een sterker netwerk in de Eerste Kamer had gehad.

Zo kwam Kairos ook in actie toen de positie van de CDA’ers Scholten en Dijkman een paar jaar na de aanneming van de sanctiewet onder druk kwamen te staan. Beiden steunden een motie van afkeuring tegen het kabinet tijdens het oliedebat inzake Zuid-Afrika waarna het CDA-bestuur dreigde stappen tegen hen te ondernemen.¹⁷⁸ Groenendijk richtte zich rechtstreeks tot het CDA-bestuur en benadrukte zijn positieve ervaringen met de Kamerleden en hun breed gewaardeerde werk.¹⁷⁹ Daarnaast gebruikte hij zijn contact met de voorzitter van het CNV: ‘Wend ik mij tot U met het verzoek om publiekelijk namens het CNV bij het partijbestuur van het CDA aan het dringen om de Tweede Kamerfractie te adviseren niet tot uitzetting over te gaan.’¹⁸⁰

Hoewel Kairos zich actief inzette voor de positie van Scholten en Dijkman, had deze lobby geen succes. In 1983 stapten Scholten en Dijkman uit de fractie vanwege toenemend isolement. Hierna vormden ze hun eigen fractie in de Kamer. Kairos verloor hierdoor haar belangrijkste aanspreekpunt binnen het CDA. Binnen het CDA ontstond na het vertrek van Scholten en Dijkman een grote weerstand tegen de anti-apartheidsbeweging, wat resulteerde in een minimale betrokkenheid van de CDA in de Zuid-Afrika debatten. ‘De slachtoffers van de apartheid vinden eerder gehoor bij de partijen van de linkerkant dan bij het CDA, terwijl deze slachtoffers toch voor het merendeel Christenen zijn.’, zo beklagde Kairos zich.¹⁸¹

¹⁷⁶ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 50, Correspondentie alg. jan. 1982- dec. 1984, Brief van C. Groenendijk aan J. Bos, 14-04-1982.

¹⁷⁷ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 49, Correspondentie alg. jan 1980-dec 1981, Brief van C. Groenendijk aan J. Schipper en H. Lamberts, 06-03-1980.

¹⁷⁸ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 176, Politieke partijen CDA mei 1978 – dec. 84. Brief van Kairos aan bestuur KVP, 18-08-1980.

¹⁷⁹ IISG, Archief Kairos, inv.nr.176, Politieke partijen CDA mei 1978 – dec. 84. Brief van Kairos aan CDA-bestuur, 04-11-1983.

¹⁸⁰ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996, Brief van C. Groenendijk aan H. van der Meulen, 02-11-1983.

¹⁸¹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 50, Correspondentie alg. jan. 1982 – dec. 1984, Brief van C. Groenendijk aan J. Bos, 14-04-1982.

Uit de grote betrokkenheid van de anti-apartheidsbewegingen bij de individuele Kamerleden en uit de bereidheid van het KZA om als deskundige bij het overleg inzake de in te stellen sancties tegen Zuid-Afrika op te treden, blijkt dat de anti-apartheidsbewegingen zich ook druk maakten over de uitvoering en praktische invulling van de sanctiewet. Daarvoor waren de anti-apartheidsbewegingen immers aangewezen op het persoonlijke contact dat zij met de Kamerleden onderhielden. De ‘nazorg’ was voor de anti-apartheidsbewegingen dus net zo belangrijk als de totstandkoming van de sanctiewet. Tevens laat deze paragraaf zien dat het de anti-apartheidsbewegingen niet alleen om de sanctiewet te doen was; het uitgangspunt voor een succesvolle lobby was het in stand houden van het beleidsnetwerk op zoveel mogelijk fronten. Door Van der Stoep te feliciteren met zijn benoeming, door als expert aan te schuiven bij een overleg en door het op te nemen voor Scholten en Dijkman, wisten de anti-apartheidsbewegingen zich als spin in het web te positioneren.

Conclusie

Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt dat tijdens de behandeling van de sanctiewet het overduidelijk was dat bij toekomstige sancties met name aan Zuid-Afrika werd gedacht. De totstandkoming van de sanctiewet toonde expliciet de complexiteit van de besluitvorming en liet zien dat meer spelers zich bezighielden met het wetgevingsproces dan slechts de institutionele actoren. De anti-apartheidsbewegingen waren, zoals is gebleken uit het hoofdstuk, van groot belang bij het nemen van initiatief tot-, de totstandkoming van- en de ‘nazorg’ bij de sanctiewet. Daardoor hoopten de anti-apartheidsbewegingen daadwerkelijke economische sancties ten aanzien van Zuid-Afrika te realiseren. De anti-apartheidsbewegingen kregen op verschillende manieren voet aan de grond met betrekking tot de beleidsvorming. Met name het persoonlijk contact met Kamerleden, het organiseren van bedrijvenacties, het benaderen van hun eigen achterban, het leveren van expertise en deskundigheid en het samenwerken met andere belangrijke actoren, zoals vakbonden en christelijke organisaties, waren van cruciaal belang voor de anti-apartheidsbewegingen om hun pogingen tot beïnvloeding van het beleid te doen slagen. Doordat de anti-apartheidsbewegingen zich niet beperkten tot één kwestie, namelijk de sanctiewet, maar op allerlei manieren van zich lieten horen, konden zij een omvangrijk beleidsnetwerk in stand houden. In het volgende hoofdstuk wordt een ander moment belicht waar de anti-apartheidsbewegingen door middel van hun netwerk het overheidsbeleid ten aanzien van Zuid-Afrika poogden te beïnvloeden.

Hoofdstuk 3 Zuidelijk Afrika Programma Partij Kiezen 1981

Tijdens de behandeling van de sanctiewet speelden de NGO's in de verschillende fases van de besluitvorming een rol. Ze lieten zich daarbij deels door de politieke agenda leiden. De anti-apartheidsbewegingen initieerden echter ook hun eigen onderwerpen, zowel zelfstandig als gezamenlijk. Een goed voorbeeld van een gezamenlijk initiatief is het opstellen van een minimumprogramma inzake het Nederlandse regeringsbeleid jegens Zuid-Afrika, ter gelegenheid van de Tweede Kamerverkiezingen in mei 1981 en de daarop volgende kabinetsformatie. Dit hoofdstuk gaat in op het minimumprogramma en op de samenwerking tussen de anti-apartheidsbewegingen. Dit programma is interessant om te bestuderen omdat, in tegenstelling tot bij de sanctiewet, de anti-apartheidsbewegingen gezamenlijk een initiatief namen om het beleid te beïnvloeden.

De campagne barst los

In oktober 1980 werd in een bestuursvergadering van Kairos al gesproken over een samenwerking met KZA om gezamenlijk een actie te voeren, met als doel Zuidelijk Afrika tijdens de verkiezingen in de schijnwerpers te zetten.¹⁸² De inspiratiebron voor deze actie was 'Partij kiezen voor Zuidelijk Afrika', de campagne die KZA tijdens de verkiezingen van 1977 had gevoerd.¹⁸³ KZA en Kairos signaleerden in 1980 een groeiende bereidheid onder de Nederlandse bevolking en in de partijpolitiek om tot een actievere en concretere anti-apartheidspolitiek te komen. Het feitelijke regeringsbeleid bleef daar echter, zo stelden de beide bewegingen, bij achter. Daarom wilden zij, in navolging van de eerdere KZA-campagne, wederom een minimumprogramma ten aanzien van Zuid-Afrika opstellen. KZA en Kairos verwachtten beiden dat de toekomstige regeringssamenstelling voldoende perspectieven zou bieden om over te gaan op een actievere anti-apartheidspolitiek.¹⁸⁴

Om het minimumprogramma vorm te kunnen geven, schreven Kairos en het KZA in november 1980 tal van organisaties aan met de vraag of zij de eerste conceptversie konden becommentariëren, suggesties of informatie hadden om de eisen in het minimumpakket te onderbouwen en of ze een prioritering konden aanbrenge in het minimumprogramma. Onder de aangeschreven organisaties behoorden onder meer de AABN, Boycot Outspan Actie, Eduardo

¹⁸² IISG, Archief Kairos, inv.nr. 11, Algemeen/Dagelijks Bestuur jan.-dec. 1980, notulen Kairos AB-vergadering, 28-10-1980, 2.

¹⁸³ IISG, Archief KZA, inv.nr. 5, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1980, Toekomstvergadering 30-05-1980.

Archief KZA, inv.nr. 156, Actie 'Partij kiezen voor Zuidelijk Afrika' maart - mei 1977.

¹⁸⁴ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief van KZA en Kairos aan andere anti-apartheidsbewegingen, datum onbekend.

Mondlane Stichting, Medisch Komitee Angola, Defend and Aid Fund, Vrouw-Kerk 2/3 Wereld, Betaald Antwoord, X-Y, Pax Christi, Novib, Verbond van Wereldwinkels, Kerk en Vrede, Stichting Vastenactie en het Landelijk Centrum voor Gereformeerd Jeugdwerk.¹⁸⁵

Het contact tussen de anti-apartheidsbewegingen onderling verliep niet altijd vlekkeloos. Met name het KZA en de AABN waren in het verleden al vaker met elkaar gebotst.¹⁸⁶ Ondanks het feit dat beide bewegingen hetzelfde doel nastreefden, begaven ze zich namelijk vaak in elkaars vaarwater. Deze fricties zijn bijvoorbeeld terug te zien in een brief van vijf vertrekkende KZA-leden aan hun bestuur:

*[Het] is ons duidelijk geworden dat binnen het kommittee niet geprobeerd wordt om te voorkomen dat wij met de AABN in een steeds feller wordende concurrentieslag verwickeld raken. Integendeel, bij ons bestaat de indruk dat enkele kommitteeleden de AABN als een concurrent zien en ook van plan zijn daarnaar te handelen, ja, zelfs zover willen gaan te proberen de contacten met de bevrijdingsbewegingen te monopoliseren.*¹⁸⁷

Bovenstaand citaat laat heel duidelijk de spanningen tussen de groepen zien en toont het belang van de contacten, aangezien het monopoliseren hiervan als een uiterste werd gezien. Zelfs een maand voorafgaand aan het versturen van het minimumprogramma aan alle organisaties, waren de spanningen tussen de AABN en het KZA nog hoog opgelopen. Het KZA was namelijk van plan een actie te organiseren, die bijna identiek was aan een eerdere actie van de AABN. Het AABN sprak derhalve van ‘een doorbreking van de stilzwijgende afspraken die de Zuidelijk Afrikagroepen hanteren.’¹⁸⁸ Onder deze stilzwijgende afspraken werd het wederzijds respect verstaan van elkaars werkwijze en campagnes.

Uiteindelijk werd de actie geleid door KZA, Kairos, AABN en Boycot Outspan Aktie (BOA)¹⁸⁹ en werden er afspraken vastgesteld om misverstanden in de samenwerking te voorkomen.¹⁹⁰ Hoewel in een briefwisseling tussen het KZA en de AABN omtrent de concepttekst van het programma nog onenigheid tussen de organisaties op sommige punten naar voren kwam,

¹⁸⁵ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981. Brief P. Sluiter aan andere anti-apartheidsbewegingen, 10-11-1980.

¹⁸⁶ Muskens, *Aan de goede kant*, 316.

¹⁸⁷ IISG, Archief KZA, inv.nr. 730, Relatie KZA met AABN e.a. aug. 1977 – sept. 1979, december 1977.

¹⁸⁸ IISG, Archief KZA, inv.nr. 731, Samenwerking met andere landelijke Z.A. groepen maart 1980-dec 1981, Brief van AABN aan KZA, 17-10-1980.

¹⁸⁹ Bekend van hun consumentenactie begin jaren zeventig om Zuid-Afrikaanse sinaasappels te boycotten.

¹⁹⁰ IISG, Archief KZA, inv.nr. 731, Samenwerking met andere landelijke Z.A. groepen maart 1980 – dec. 1981, Brief van KZA-Kairos aan bestuur van AABN en BOA, 11-12-1980.

werden er compromissen gesloten om tot ‘een voor ieder aanvaardbare tekst te komen.’¹⁹¹ Dat de AABN en het KZA, ondanks eerdere conflicten, de bereidheid toonden om het eens met elkaar te worden, illustreert het belang dat aan het minimumprogramma werd gehecht.

Verkiezingsprogramma Zuid-Afrika 1981

De anti-apartheidsbewegingen kregen het dus voor elkaar om gezamenlijk een minimumprogramma van 32 maatregelen ten aanzien van Zuidelijk Afrika op te stellen, die de nieuwe regering zou moeten uitvoeren. In dit ‘Zuidelijk Afrika Programma Partij Kiezen 1981’ werd het belang van sancties benadrukt, aangezien een dialoog niet tot het gewenste resultaat had geleid. De apartheidspolitiek van Zuid-Afrika zou namelijk niet voort kunnen bestaan zonder de handel met de westerse landen. Nederland moest daarom economische sancties instellen, te beginnen met een olieboycot, op basis van de pas aangenomen sanctiewet.¹⁹² De Nederlandse regering zou vervolgens ook meer stappen moeten ondernemen om de controle te handhaven. Het programma pleitte verder voor een isolering van Zuid-Afrika door ook de contacten en samenwerking op het gebied van cultuur, sport en wetenschap te verbreken. Andere punten uit het programma hadden betrekking op het feit dat de Nederlandse regering meer hulp moest bieden aan de vrijheidsstrijders in Zuid-Afrika zelf, aan degene die op de vlucht waren geslagen voor het regime en aan de buurlanden om ze economisch onafhankelijk van Zuid-Afrika te maken. In internationaal verband zou de regering ook vaker initiatieven kunnen nemen en de terughoudendere rol laten varen. Kortom: de anti-apartheidsbewegingen stelden een uitgebreid pakket beleidsvoorstellen voor die ‘door een Nederlandse regering, die na de komende verkiezingen aan het bewind komt, op korte termijn kan en moet worden uitgevoerd.’¹⁹³

Het programma werd uiteraard breed onder de aandacht gebracht: het fungeerde immers als spil in de grootscheepse informatiecampagne van de anti-apartheidsbewegingen in aanloop naar en tijdens de verkiezingen. Zo werden de eerste exemplaren persoonlijk overhandigd aan de voorzitters van de politieke partijen en werd het programma rondgestuurd naar tal van mediakanalen. Zo werd aan de vakbondspers, de redacties van partijbladen en aan verschillende landelijke dag- en weekbladen een persbericht toegezonden. Verder werd sterk uit het bestaande netwerk van de anti-apartheidsbewegingen geput: individuele politici, waarmee de bewegingen nauwe banden

¹⁹¹ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981, Brief KZA-Kairos aan AABN, datum onbekend.

¹⁹² IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981. Zuidelijk Afrika Programma 1981, 2.

¹⁹³ IISG, Archief Kairos, inv.nr 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981. Verslag Zuid-Afrika programma, 4.

onderhielden, werden aangeschreven, politieke partijen kregen een exemplaar van het minimumprogramma opgestuurd en aan tientallen maatschappelijke organisaties, waaronder de vakbonden en de kerkelijke organisaties, werd gevraagd of ze de inhoud van het programma konden ondersteunen. Om de betrokkenheid en de kans op succes te vergroten, werd aan de verschillende organisaties een gepersonaliseerde brief gestuurd.¹⁹⁴

*In dit verband streven wij er naar de brede steun in Nederland voor een principieel en effectief Zuidelijk Afrika beleid tot uitdrukking te laten komen. Een onderdeel hiervan is een verzoek aan een breed scala van maatschappelijke organisaties, hun adhesie te betuigen met dit minimumprogramma. [...] Verder willen wij U verzoeken, in Uw eigen kontakten met politieke partijen uitvoering van de beleidsmaatregelen uit dit Programma te bepleiten.*¹⁹⁵

Deze oproep aan andere maatschappelijke organisaties laat zien dat de anti-apartheidsbewegingen bezig waren met het uitbouwen van hun beleidsnetwerk en het draagvlak voor hun ideeën wilden vergroten. Daarnaast toont de laatste zin aan dat de bewegingen ook gebruik wilde maken van de reeds bestaande netwerken van andere organisaties.

Kairos meldde in haar begeleidende de brief, die werd meegestuurd aan diverse kerkelijke organisaties en maatschappelijke organisaties met veelal een christelijke grondslag, dat zij had gemerkt dat er behoefte bestond om ‘een meer omvattend totaalpakket ten aanzien van Zuidelijk Afrika te formuleren’. Met name het CNV was een voorstander voor de ontwikkeling van een totaalpakket. Kairos verzocht de aangeschreven maatschappelijke organisaties om het programma te onderschrijven en de 32 maatregelen aan te bevelen ‘als richtinggevend voor het door de Nederlandse regering te voeren beleid ten aanzien van Zuidelijk Afrika.’ Tot slot stelde Kairos het ‘zeer op prijs wanneer u via de u ten dienste staande kanalen, al dan niet publiekelijk, uw invloed aan wilt wenden om dit programma of belangrijke delen daarvan gerealiseerd te krijgen.’¹⁹⁶

Kairos, de AABN, het KZA en BOA benadrukten verder dat het minimumprogramma an sich niet voldoende was om de politieke druk te mobiliseren: ook het nadrukkelijk opzoeken van de landelijke publiciteit en het systematisch inbreng leveren in openbare verkiezingsbijeenkomsten waren van belang om een verandering van het regeringsbeleid te bewerkstelligen.¹⁹⁷ Ze maakten

¹⁹⁴ IISG, Archief KZA, inv.nr 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981, Brief van P. Sluiter aan KZA, datum onbekend.

¹⁹⁵ IISG, Archief KZA, inv.nr 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981, Oproep aan organisaties, 18-12-1980.

¹⁹⁶ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, 02-03-1981.

¹⁹⁷ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van KZA-Kairos aan andere anti-apartheidsbewegingen, 10-11-1980.

daarbij ook gebruik van hun netwerk op lokaal niveau. Lokale actiegroepen werden opgeroepen om activiteiten te organiseren waarbij het minimumprogramma besproken kon worden:

Van de plaatselijke groepen zouden we graag willen weten welke mogelijkheden zij hebben om dit Urgentieprogram aan de orde te stellen op plaatselijke/regionale verkiezingsbijeenkomsten, of om op grond van het Urgentieprogram zelf bijeenkomsten/forumdiskussies te organiseren met vertegenwoordigers van politieke partijen om hen duidelijke uitspraken te ontlokken.¹⁹⁸

De politiek reageert

Na het verspreiden van het minimumprogramma stroomden de reacties van allerlei organisaties binnen op de hoofdkantoren van Kairos, AABN, KZA en BOA. De reacties van kerkelijke organisaties op het programma waren overwegend positief. Het Landelijk Centrum voor Gereformeerd Jeugdwerk concludeerde dat het 'programma [...] in algemene zin door het algemeen bestuur [wordt] onderschreven.'¹⁹⁹ Ook de Raad van Kerken verklaarde zich in beginsel akkoord met het programma, maar stelde tegelijkertijd dat, vanwege het feit dat de Raad zelf geen politiek orgaan was, onmogelijk gedetailleerde politieke voorstellen kon aanvaarden. Toch benadrukte de Raad dat veel van de beleidsvoorstellen in een eerder stadium al door de Raad van Kerken, de Wereldraad en verschillende individuele lid-kerken waren overgenomen en dat aan de nieuwe voorstellen serieuze aandacht werd geschonken. Verder stelde de Raad van Kerken haar eigen uitgebreide netwerk ter beschikking: het orgaan schreef namelijk over het programma in haar eigen krant en zond tevens het minimumprogramma door aan haar lid-kerken.

De Raad vertrouwt dan ook dat de lid-kerken het programma niet alleen als informatie willen behandelen, maar ook in eigen kring willen doorgeven aan degenen die zich regelmatig met de problematiek van Zuidelijk Afrika bezighouden.²⁰⁰

Zoals aangegeven werd het programma, in aanloop naar de verkiezingen toe, ook verspreid onder Nederlandse en Europese politieke (jongeren)partijen. Het doel daarvan was om nog invloed te kunnen uitoefenen op de definitieve teksten van de verschillende verkiezingsprogramma's. In mei 1980 spraken de notulen van KZA al over het in gesprek gaan met linkse partijen voordat zij hun

¹⁹⁸ IISG, Archief KZA, inv.nr. 6, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1981, Brief van KZA aan Werkgroepen Zuidelijk Afrika, 25-02-1981.

¹⁹⁹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief van landelijk centrum voor gereformeerd jeugdwerk, 19-02-1981.

²⁰⁰ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Raad van Kerken, september 1981.

definitieve partijprogramma's klaar hadden.²⁰¹ Het rondsturen van het minimumprogramma leverde de anti-apartheidsbewegingen veel schriftelijke reacties van politieke partijen op. Van de PvdA kwam telefonisch de mededeling dat het partijbestuur het programma ondersteunde; alleen het CDA reageerde niet. De partij had namelijk, in de woorden van Peter Sluiter van KZA, 'zowel politiek als organisatorisch nogal wat moeite om tot eensluidende politieke reactie te komen.'²⁰²

Hoewel het CDA niet reageerde op het minimumprogramma, was er wel een reactie van haar Europese gelijke, de Europese Volks Partij (EVP). Aan die partij was het programma namelijk ook toegezonden, in de hoop dat een positief geluid vanuit de EU de Nederlandse partijen zou beïnvloeden. De EVP gaf in een reactie aan dat zij het grootste gedeelte van het programma konden onderschrijven. Verder gaf de partij aan dat haar eigen artikel in het definitieve EVP-programma omtrent Zuidelijk Afrika aansloot op het minimumprogramma. Zij was namelijk voor een onmiddellijk verbod van nieuwe investeringen in Zuid-Afrika en voor het deelnemen aan een olieboycot.²⁰³

De heer Bolkenstein reageerde namens de VVD-fractie echter negatief op het programma. De voorgestelde beleidsmaatregelen zouden namelijk leiden tot een versterking van het isolement van Zuid-Afrika dat wilde de VVD juist voorkomen.²⁰⁴ Bolkenstein vervolgde dat de apartheidspolitiek streng afgekeurd werd door de VVD, maar dat door economische dwangmaatregelen met name schade werd aangericht bij de arme zwarte bevolking en bij de buurlanden van Zuid-Afrika. Sancties zouden een stijgende werkeloosheid en een dalende koopkracht veroorzaken. Volgens de VVD konden de veranderingen beter bereikt worden door een kritische dialoog en een constante diplomatieke druk. Interessant is daarbij de genuanceerd positieve opstelling, die de JOVD, in vergelijking met hun volwassenpartij, innam. Hoewel over bepaalde punten enig verschil in inzicht bestond en sommige punten negatief werden beoordeeld, werden de meeste punten van het minimum programma ondersteund. Enkele punten werden zelfs tot 'buitengewoon positief' bestempeld. De JOVD concludeerde dat 'zowel inhoudelijk als qua idee vinden wij deze actie van de betrokken actiegroepen een zeer goed initiatief.'²⁰⁵

²⁰¹ IISG, Archief KZA, inv.nr. 5, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. - dec. 1980, Toekomstvergadering, 30-05-1980.

²⁰² IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief van KZA aan AABN, BOA en Kairos, 24-03-1981.

²⁰³ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981. Brief van EVP aan KZA, Kairos, AABN, BOA, 02-03-1981.

²⁰⁴ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van F. Bolkenstein aan KZA, 02-03-1981.

²⁰⁵ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van JOVD aan KZA, 26-02-1981.

D'66 benadrukte dat de anti-apartheidsbewegingen en D'66 hetzelfde gemeenschappelijk doel nastreefden, namelijk het bevorderen van rechtvaardige regeringen die gekozen, gedragen en gesteund werden door de eigen bevolking, en dat de partij de anti-apartheidsbewegingen dankbaar was voor de vele georganiseerde activiteiten. Toch was D'66 ook kritisch en wees de partij op enkele verschillen in visie. D'66 benadrukte dat het de bedoeling was om Zuid-Afrika te isoleren en niet Nederland, wat het gevolg van eenzijdige acties kon zijn. Verder stelde ze, net als de VVD, dat een olie-boycot nadelig zou zijn voor de buurlanden van Zuid-Afrika.²⁰⁶ D'66'er Laurens Jan Brinkhorst, voormalig staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, deelde deze visie: 'het aksent ligt voor mij te sterk op het totale isolement van Zuid-Afrika.' Wel stond Brinkhorst achter het door de anti-apartheidsbewegingen nagestreefde idee, zoals in het minimumprogramma was omschreven, om een olieboycot tegen Zuid-Afrika in te stellen: 'We hebben de sanktiewet. Die wet kan ook gebruikt worden wanneer de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zich, zoals in dit geval, nadrukkelijk heeft uitgesproken.'²⁰⁷

De linksgeoriënteerde partijen waren uitermate positief over het programma. De PSP was zeer enthousiast over het programma en schreef: '[we] zullen het zeker gebruiken als uitgangspunt voor onze visie en ons politieke beleid op dit punt.'²⁰⁸ De PSP noemde het programma verder een uitstekende aanvulling die ook in de komende verkiezingscampagne gebruikt zal worden. Hier kwam de rol van de anti-apartheidsbeweging als informatieverschaffer zeer duidelijk naar voren en op deze manier beïnvloedden ze direct het beleid. Ook de PPR onderschreef het programma en kon zich bovenal vinden in de sterke nadruk op de serie boycot-maatregelen. 'Wij hebben het "Zuidelijk-Afrika programma 1981" inmiddels ter informatie aan al onze aktiecentra gestuurd.'²⁰⁹ Net als de PSP maakte de PPR actief gebruik van de toegezonden informatie van de anti-apartheidsbewegingen. De CPN was ook zeer positief en stemde met zowel de hoofdlijnen als de details van het programma in. De CPN pleitte namelijk in haar eigen verkiezingsprogramma voor een volledige boycot van het apartheidsbewind en zij zag de olieboycot als een belangrijkste eerste stap daarvoor.²¹⁰ De Internationale Kommunisten Bond kon ook grotendeels instemmen met het programma, maar vond tegelijkertijd dat bepaalde eisen niet expliciet genoeg geformuleerd waren en dat het programma te

²⁰⁶ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van D'66 aan KZA, 18-03-1981.

²⁰⁷ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD), nov. 1975 – dec. 1981, Interview met L.J. Brinkhorst, voorafgaand van het Tweede Kamer debat in april 1981.

²⁰⁸ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van PSP aan KZA, 26-01-1981.

²⁰⁹ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van PPR aan KZA, 05-02-1981.

²¹⁰ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981. Brief van CPN aan KZA, datum onbekend.

veel op het parlement gericht was. Het waren namelijk de vakbewegingen die de boycot in de praktijk moesten brengen.²¹¹ Ook de linkse jongerenorganisaties, het ANJV, PPR-jo, SDJa en de Jonge Socialisten onderschreven het minimumprogramma.²¹²

Den Uyl schreef als reactie op het programma een bedankbrief aan de heer Bosgra: ‘Mag ik van de gelegenheid gebruikmaken om een keer te zeggen hoeveel waardering ik er voor heb dat u zo langdurig en zo vasthoudend werkt voor de zaak van Zuidelijk Afrika.’²¹³ Hij richtte deze brief direct aan Bosgra en niet zoals andere partijen aan de besturen van de vier anti-apartheidsbewegingen. Dit laat de goede verstandhouding en de contacten zien tussen de PvdA en het KZA. Dit bleek verder ook uit een brief van het bestuur van de PvdA aan haar leden:

*Daar onze afdeling grote waardering en sympathie heeft voor de activiteiten van het Komitee Zuidelijk Afrika, alsmede voor de werkzaamheden van de overige landelijke solidariteitsbewegingen [...] verzoeken wij u de punten, vervat in hun gezamenlijk programma 1981 zoveel mogelijk te ondersteunen.*²¹⁴

De nazorg

Het minimumprogramma was, zoals eerder aangegeven, het kernstuk van een bredere campagne rondom de verkiezingen. Zo werden er, ter navolging van het 32 punten programma, drie openbare bijeenkomsten georganiseerd samen met diverse politieke partijen en lokale anti-apartheidsbewegingen van de betreffende steden ten tijde van de verkiezingscampagne.²¹⁵ Hieruit bleek de intensieve samenwerking die de vier bewegingen zowel onderling hadden als met de politieke partijen op landelijk niveau. Ook schreef Peter Sluiter in mei 1981 namens het KZA naar de redacties van diverse dagbladen met het verzoek het minimumprogramma nogmaals onder de aandacht te brengen. Verder voegde hij eraan toe: ‘Dit wordt ondersteund door PvdA, PSP, CPN, PPR, en –met enige voorbehouden– door D’66. Het urgentieprogramma van de CDA-fractie komt hier op enkele punten aan tegemoet.’²¹⁶ De geloofwaardigheid van de anti-apartheidsbewegingen

²¹¹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief van Internationale Kommunistenbond aan KZA, AABN, BOA en Kairos, 12-02-1981; Muskens, *Collega's wereldwijd*, 36.

²¹² IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief van KZA aan AABN, BOA en Kairos, 24-03-1981.

²¹³ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981, Brief van J. den Uyl aan S. Bosgra, 09-09-1981.

²¹⁴ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981, Brief PvdA-bestuur aan de PvdA-leden, 16-2-1981.

²¹⁵ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov 1980 – sept 1981, Brief van P. Sluiter aan AABN, BOA en Kairos, 24-3-1981.

²¹⁶ IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981, Brief van P. Sluiter aan redactie, 15-5-1981.

werd vergroot door de kranten te benaderen nadat ze al steun vergaard hadden van de politieke partijen.

Vervolgens werd de VVD, die als enige expliciet had geweigerd het minimumprogramma te ondersteunen, twee weken voordat de verkiezingen zouden plaatsvinden in een open brief sterk bekritiseerd door het KZA. In de brief werd gesteld dat ‘de standpunten van uw partij [de VVD] en haar woordvoerders neerkomen op een goedkeuring in hoofdlijnen van deze misdaad tegen de mensheid, de apartheid.’ Het KZA concludeerde dat ‘de VVD in feite ook het apartheidssysteem in Zuid-Afrika omarmt’ en meende dat ‘vele leden en potentiële kiezers van de partij zich allerminst in deze koers kunnen vinden.’²¹⁷ Via deze open brief probeerde het KZA de VVD alsnog zich te laten uitspreken tegen de apartheid in Zuid-Afrika.

Na de Tweede Kamerverkiezingen bemoeiden het KZA en Kairos zich ook met de formatie door een open brief te sturen naar de informateurs en de betrokken partijen. Hierin werd nogmaals de belangrijkste uitgangspunten benadrukt, namelijk de economische druk vergroten door het instellen van de olieboycot onder de sanctiewet.²¹⁸ Toen ten tijde van de formatie bleek dat de informateurs hadden geconcludeerd dat een mogelijke regering, gevormd uit D’66, CDA en PvdA, ten aanzien van Zuid-Afrika zou ‘streven, met in acht neming van internationale bepalingen en verplichtingen, naar de afkondiging van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika’, stuurden KZA en Kairos opnieuw een open brief – ditmaal aan de kabinetsformateurs en aan de fractieleiders van de formerende partijen. De term ‘streven’ was niet alleen te vrijblijvend, maar was ook tegenstrijdig met de verkiezingsprogramma’s van de drie partijen. Het CDA had namelijk in haar programma gesproken over ‘deelneming aan’ het vrijwillige olie-embargo tegen Zuid-Afrika en ook D’66 en de PvdA hadden zich voorstander verklaard van het afkondigen van een boycot. Het KZA en Kairos zouden het dan ook ‘politiek verwerpelijk en ondenkbaar’ vinden als een dergelijke afzwakking van de formulering opgenomen zou worden in een mogelijk regeerakkoord. De bewegingen benadrukten dat ‘alleen een Nederlandse olieboycot onder de sanctiewet [...] recht [doet] aan de opstelling van de drie partijen, die momenteel onderhandelen over regeringssamenwerking’.²¹⁹ De anti-apartheidsbewegingen zochten daarmee dus nadrukkelijk de publiciteit op.

²¹⁷ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief aan VVD-fractie van KZA, 18-05-1981.

²¹⁸ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief aan informateurs en betrokken partijen van KZA-Kairos, 30-06-1981.

²¹⁹ IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981, Brief aan informateurs Lubbers en De Koning en aan fractieleiders van CDA, D’66 en PvdA van KZA-Kairos, 30-06-1981.

Conclusie

Er kan geconcludeerd worden dat de anti-apartheidsbewegingen niet alleen zaten te wachten op beleidsvorming die ze konden beïnvloeden, maar zelf ook een actieve houding omtrent het beleid aannamen. Hier valt goed de functie van *agenda setting* in terug te zien, waarbij de anti-apartheidsbewegingen zelf onderwerpen op de politieke agenda plaatsten en daarvoor bewustwording in de samenleving creëerden. De bewegingen maakten intensief gebruik van hun beleidsnetwerk en ondernamen tevens stappen om dat netwerk uit te breiden. Daarnaast werd in dit hoofdstuk wederom aangetoond dat een succesvolle beleidsbeïnvloeding een proces van de lange adem is: de anti-apartheidsbewegingen beperkten zich niet tot het opstellen van een minimumprogramma voor tijdens de verkiezingen, maar besteedden ook de nodige aandacht aan de ‘nazorg’. De kabinetsformatie werd nauwlettend gevolgd en aan de hand van open brieven aan de formerende partijen en de formateurs werd in ieder stadium van de kabinetsformatie gepoogd om het beleid te beïnvloeden. Besluitvormingsprocessen verlopen, vanwege het hoge aantal betrokken buitenparlementaire actoren die elk vanuit hun eigen belangen handelen, zelden geruisloos. Dit was bij het ‘Zuidelijk Afrika Programma Partij Kiezen 1981’ niet anders.

Conclusie

In dit onderzoek staat het concept Multilevel Governance, zoals geïntroduceerd door de pioniers Marks en Hooghe, centraal: het blootleggen van de beleidsnetwerken is dus het voornaamste doel. Het bestudeerde terrein is het buitenlandse mensenrechtenbeleid van Nederland. Hier zijn bij uitstek allerlei niet-statelijke actoren actief, die niet genegeerd kunnen worden. De apartheidskwestie in Zuid-Afrika is een zeer goede casus op dit terrein om te bestuderen, vanwege de grote belangstelling vanuit de samenleving in de jaren zeventig en tachtig voor dit onderwerp. In deze periode zorgde de verbinnenlandisering van de buitenlandse politiek voor de totstandkoming van een omvangrijk netwerk van NGO's, die zich inzetten voor de anti-apartheidskwestie. Daarbij kunnen met name de AABN, KZA en Werkgroep Kairos als belangrijke spelers genoemd worden.

De verschillende anti-apartheidsbewegingen hielden er ieder een afzonderlijke strategie op na. Zo hield de AABN zich nadrukkelijk bezig met het organiseren van bedrijvenacties en het uitvoeren van grootschalig onderzoek, wat van grote invloed was op de eerste stappen van de sanctiewet. Het KZA en Kairos zaten 'dichter' op de politiek en probeerden, via intensief contact met afzonderlijke Kamerleden, hun standpunten aan te kaarten. Doordat de anti-apartheidsbewegingen er verschillende strategieën op nahielden, verschilde het beleidsnetwerk van de bewegingen onderling ook. Zo onderhield Kairos, zo blijkt uit de totstandkoming van de sanctiewet, nauw contact met organisaties met een christelijke grondslag, zoals het CDA, de Wereldraad van Kerken en het CNV, terwijl de AABN meer in de linkse hoek van het spectrum zat. Deze beweging werkte meer samen met de FNV en met enkele politici van linkse signatuur.

Gedurende de apartheidskwestie stonden constant dezelfde sleutelfiguren met elkaar in contact. Onder andere Kamerleden als Ter Beek, Scholten en Wallage waren vaste aanspreekpunten voor de anti-apartheidsbewegingen. Niet alleen werden via hen Kamervragen gesteld zoals bij de sanctiewet het geval was, er werd ook gezamenlijk nagedacht over een nieuw Zuid-Afrikabeleid. Door het verrichten van onderzoek verschaften de anti-apartheidsbewegingen informatie aan de samenleving en aan politici. Dit is onder andere goed terug te zien bij de toezeggingen van de partijen om het minimumprogramma van de bewegingen in hun eigen verkiezingsprogramma te gebruiken. Op deze manier werd er actief een beleidsnetwerk opgebouwd waarmee ze sturing aan de beleidsvorming wilden geven. Formeel stonden de bewegingen machteloos, maar door middel van hun contacten speelden ze een aanzienlijke rol. Zowel bij de sanctiewet als bij het verkiezingsprogramma gebruikten ze hun netwerk om hun eigen belangen hoog op de politieke agenda te houden en druk uit te voeren op de regering.

De totstandkoming van de sanctiewet toonde expliciet de complexiteit van de besluitvorming en liet zien dat meer spelers zich bezighielden met het wetgevingsproces dan slechts de institutionele actoren. Daarnaast laat de sanctiewet ook zien dat de bewegingen doorgingen met hun lobby nadat de wet is aangenomen. Ze bleven in de bres springen voor bepaalde Kamerleden en partijen aanschrijven wanneer ze zich niet aan hun verkiezingsprogramma hielden. Kortom, succesvolle beleidsbeïnvloeding is een proces van de lange adem.

De anti-apartheidsbewegingen haalden hun legitimiteit voor de strijd tegen apartheid dus uit hun inhoudelijke expertise en uit *agenda setting*. Ze steunden daarbij op een groot sociaal netwerk, van politici, vakbonden en kerken wat hun betrouwbaarheid vergrootte. De diverse benaderingen en strategieën zorgden er echter ook voor dat de verschillende buitenparlementaire actoren met elkaar konden botsen ondanks dat ze hetzelfde doel nastreefden, wat vooral bleek uit fricties tussen de AABN en het KZA.

De hier behandelde kwesties bevestigen wat de andere auteurs reeds concludeerden: buitenparlementaire actoren gaven gestalte aan het beleidsterrein van de mensenrechten. Zonder het onderzoek en de verspreiding van het perspectief van AABN, KZA en Kairos zou Zuid-Afrika waarschijnlijk niet zo hoog op de politieke agenda hebben gestaan. Door het constant benaderen van zowel Tweede- als Eerste Kamerleden, door de krachten te bundelen met andere buitenparlementaire actoren zoals de kerken en de vakbonden en door gezamenlijk acties op te zetten, kortom het vormen van een effectief beleidsnetwerk, speelden de anti-apartheidsbewegingen een serieuze rol in de totstandkoming van het Nederlandse regeringsbeleid inzake het Zuid-Afrikaanse apartheidsbeleid.

Bronnen

Archiefstukken

- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 11, Algemeen/Dagelijks Bestuur jan. – dec. 1980.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 44, Correspondentie alg jan. – juli 1977.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 45, Correspondentie alg. aug. – dec. 1977.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 48, Correspondentie alg. jan. – dec. 1979.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 49, Correspondentie alg jan 1980 - dec 1981.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 50, Correspondentie alg. jan. 1982 - dec. 1984.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 80, Kairosberichten 1970 – 1975.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 81, Kairosberichten 1976 – 1982.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 131, Correspondentie Ministerie van Buitenlandse Zaken okt. 1981 – maart 1999.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 132, Correspondentie Ministeries van Ontwikkelingssamenwerking, Economie en andere. Nov. 1982 – okt. 1996.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 173, Politieke partijen algemeen (VVD) nov. 1975 – dec. 1981.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 175, Politieke partijen PvdA en Groenlinks, juni 1975 – nov. 1997
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 176, Politieke partijen CDA mei 1978 – dec. 84.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 196, Vakbonden CNV maart 1973 – maart 1996.
- IISG, Archief Kairos, inv.nr. 575, Correspondentie regeringsbeleid, maart 1979 - juni 1980. Met name het Tweede Kamerdebat over het olie-embargo in juni 1980.

- IISG, Archief KZA, inv.nr. 5, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1980.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 6, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1981.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 7, Notulen komiteevergaderingen en verslagen gesprekken jan. – dec. 1982.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 156, Actie ‘Partij kiezen voor Zuidelijk Afrika’ maart - mei 1977.

- IISG, Archief KZA, inv.nr. 157, Nederlands regeringsbeleid t.a.v. zuidelijk Afrika okt. 1979 – nov. 1980.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 158, Zuidelijk Afrika Programma 1981, nov. 1980 – sept. 1981.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 462, Correspondentie, notities, etc., jan. 1983 – dec. 1984.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 714, Notulen Landelijk Overleg Zuidelijk Afrika (LOZA) okt. 1972 – nov. 1974.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 730, Relatie KZA met AABN e.a. aug. 1977 – sept. 1979.
- IISG, Archief KZA, inv.nr. 731, Samenwerking met andere landelijke Z.A. groepen maart 1980 – dec. 1981.

- IISG, Archief AABN, inv.nr. 3, pleno's e.d. 1976-1978.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 4, pleno's e.d., 1979-1980.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 8, DB 1976-1978.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 9, DB 1979-1980.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 25, Staf 1974-1976.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 39, Jaarverslagen 1973-1977.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 153, Kommuniquee 1976-1977.
- IISG, Archief AABN, inv.nr. 501, Overleg Zuidelijk Afrika organisaties dec. 1971-juni 1974.

Kamerstukken

- TK 1974-1975, Kamerstuk 13233, nr. 1, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken.
- TK 1975-1976, Kamerstuk 14006, nr. 2, Ontwerp-sanctiewet.
- TK 1975-1976, Kamerstuk 14006, nr. 3, Memorie van toelichting.
- TK 1976-1977, Kamerstuk 14006, nr. 4, Voorlopig eindverslag Bijzondere Commissie.
- TK 1976-1977, Kamerstuk 14006, nr. 5, Memorie van Antwoord.
- TK 1977, Kamerstuk 14006, nr. 7, Eindverslag Bijzondere Commissie.
- EK 1977-1978, Kamerstuk 14006, nr. 10a, Voorlopig verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.
- EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34, Memorie van Antwoord.
- EK 1978-1979, Kamerstuk 14006, nr. 34b, Verslag van een openbare commissievergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.
- TK 1979-1980, Kamerstuk 15800, nr. 43, Motie van het lid Scholten.

Handelingen

- *HTK*, 1974-1975.
- *HTK*, 1977-1978.
- *HEK*, 1979-1980.

Kranten

- 'Wetgeving boycot moet nu snel grondig worden herzien', *NRC Handelsblad*, 27-04-1974.
- 'Nieuwe wet voor sancties tegen Rhodesië nodig', *NRC Handelsblad*, 03-01-1975.
- 'VN-resolutie: boycot Zuid-Afrika', *NRC Handelsblad*, 22-11-1975.
- 'KLM doorbrak boycot Rhodesië', *Trouw*, 03-05-1974.
- 'Rhodesië boycot gevaar voor werkgelegenheid', *Trouw*, 03-01-1975.
- 'Rhodesische tabak blijft ons land binnenstromen', *Trouw*, 10-04-1975.
- 'Sanctiewet nu snel door Senaat loodsen', *Trouw*, 10-10-1979.
- 'Industrie ontkent invoer van Rhodesië tabak', *De Tijd*, 22-05-1974.
- 'Commissie geeft Rhodesië smokkelaars groen licht', *De Waarheid*, 03-01-1975.
- 'Echte boycot Rhodesië is onmogelijk', *Nieuwsblad van het Noorden*, 03-01-1975.
- 'Nederlandse wetgeving schiet tekort voor boycot van Rhodesië', *Leeuwarder Courant*, 03-01-1975.
- 'Subtiele tegenwerking', *Het Parool*, 09-02-1979, 4.
- 'Van Wijnen tendentius', *Het Parool*, 21-02-1979.
- 'Meerderheid senaat voor sanctiewet', *Het Parool*, 12-02-1980.

Literatuur

Armstrong, D. (red.), *Civil Society and International Governance: The role of non-state actors in the EU, Africa, Asia and Middle East* (London, 2010).

Awesti, A., 'The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance', *Political Perspectives*, 2 (2007), 1-23.

Bache, I., Flinders, M. (red.), *Multilevel Governance* (Oxford, 2005).

Bache, I., *The politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* (Sheffield, 1999).

Baehr, P., *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations* (Hampshire, 2009).

Baehr, P., Castermans-Holleman, M., Grünfeld, F., 'Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands', *Human Rights Quarterly*, 24 (2002), 992-1010.

Bantekas, I., Oette, L., *International Human Rights Law and Practice* (Cambridge, 2013).

Berg, E. van den, *The Influence of Domestic NGOs on Dutch Human Rights Policy: Case Studies on South Africa, Namibia, Indonesia, and East Timor* (Antwerpen, 2001).

Bergh, S., 'Democratic Decentralisation and Local Participation: A Review of Recent Research', *Development in Practice* 14 (2004), 780-790.

Boer, S. de, *Van Sharepeville tot Soweto: Nederlands regeringsbeleid ten aanzien van apartheid, 1960-1977* (Den Haag, 1999).

Castermans-Holleman, M.C., *Het Nederlands mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties* (Den Haag, 1992).

Clingendael, *Buitenlandse politiek in de Nederlandse publieke opinie. Inventaris van de in Nederland gehouden opinieonderzoeken m.b.t. de buitenlandse politiek in de periode 1975-1984* (Leiden, 1984).

Flinterman, C., Genugten, W. van, *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde waarden, nieuwe wegen* (Den Haag, 2003).

Graaf, B. de, Hellema, D. (red.), *Civic Diplomacy: Diplomatie tussen macht en mensenrechten*, (Utrecht, 2008).

Koops, L., *Relus ter Beek. Een handelsreiziger in de politiek (1944-2008)* (Assen, 2015).

Kuitenbrouwer, M., Leenders, M., *Geschiedenis van de mensenrechten: bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum, 1996).

Kuitenbrouwer, M., 'Een realistische idealist: Max van der Stoel (1973-1977 en 1981-1982)', in: D. Hellema, B. Zeeman en B. van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag, 1999), 243-256.

Kuitenbrouwer, M., 'De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur', *BMGN*, 118 (2003), 179-192.

Logister, L., 'Global Governance and Civil Society. Some reflections on NGO legitimacy', *Journal of Global Ethics*, 3 (2007), 165-179.

Malcontent, P.A.M., *Op kruistocht in de derde wereld: de reacties van de Nederlandse regering op ernstige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in ontwikkelingslanden 1973-1981* (Hilversum, 1998).

Malcontent, P.A.M., Nekkers, J.A. (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag, 1999).

- Marks, G., 'Structural Policy and Multilevel Governance', in: A. Cafruny and G. Rosenthal (red.) *The State of the European Community* (Boulder, 1993).
- Marks, G., Hooghe, L., 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance', *The American Political Science Review*, 97 (2003), 233-243.
- Marks, G., Hooghe L., 'Contrasting Visions of Multi-level Governance', in: I. Bache and M. Flinders (red.), *Multi-level Governance* (Oxford, 2005), 15-30.
- Murdie, A.M., 'Shaming and Blaming: Using Events Data to assess the impact of Human Rights INGOs', *International Studies Quarterly*, 56 (2012), 1-16.
- Muskens, R., *Collega's wereldwijd: 1975-2015 veertig jaar internationale vakbondssolidariteit* (Utrecht, 2015).
- Muskens, R., *Aan de goede kant: biografie van de Nederlandse anti-apartheidsbeweging 1960-1990* (Soesterberg, 2014).
- Nousiainen, M., Mäkinen, K., 'Multilevel Governance and Participation: Interpreting Democracy in EU-programmes', *European Politics and Society*, 16 (2015), 208-223.
- Peters, B.G., Pierre, J., 'Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?', in: I. Bache and M. Flinders (red.), *Multi-level Governance* (Oxford, 2005), 74-89.
- Piattoni, S., 'Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis', *Journal of European Integration*, 31 (2009), 163-180.
- Rozenburg, R., *De bloedband Den Haag-Pretoria: het Nederlandse Zuid-Afrikabeleid sinds 1945* (Amsterdam, 1986).
- Ruzza, C., 'Civil society actors and EU fundamental rights policy: opportunities and challenges', *Human Rights Rev* (2014), 65-81.
- Thrandardottir, E., 'NGO legitimacy: four models', *Representation*, vol. 51, no 1 (2015), 107-123.