



Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

Versijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002  
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

A. van Staden (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,  
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,  
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,  
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

#### Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 53,-  
Instelling € 60,90  
Student € 43,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)

#### Buitenland:

Particulier € 76,25  
Instelling € 86,-  
Student € 64,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij  
Koninklijke Van Gorcum BV  
telefoon 0592-379555

#### Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,  
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen  
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-  
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-  
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,  
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan  
ook, zonder voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de uitgever.



## Inhoud April 2005

### COLUMN

**Edwin Bakker**  
Non-proliferatieverdrag in  
gevaar? 177

### ARTIKELEN

**Atzo Nicolai**  
De politiek terug in de politiek:  
hoe de Europese Grondwet het  
Nederlandse EU-beleid dichter  
bij de burger kan brengen 179

**Han Mulder**  
Imago in de achteruitkijk-  
spiegel 185

**Helmut Hetzel**  
Terrorisme in plaats van kaas:  
van Frau Antje naar  
Mohammed B. 187

**Isabel Ferrer**  
Democratie in de war 189

**Hans Renner**  
Het Nederlandse beeld in  
Tsjechië: traditie en  
nieuwigheid 192

**Yvan Vanden Berghe**  
Vlaanderen gidsland? 195

**Jan Vis**  
Onwetendheid over Europa  
en Europese Grondwet  
leidt tot pseudo-opinies 198

**Hans Oversloot**  
Burger, blijf wakker 202

**Jan Jaap Kleinrensink**  
Diplomatieke codetaal:  
op zoek naar de sleutel 205

**Ton Nijhuis**  
Ontmoeting Bush-Schröder:  
geen keerpunt in Mainz 208

### RESPONS

**Peter Baehr**  
De Europese Grondwet: te  
rooskleurig? 212

### REPLIEK

**J.W. de Zwaan** 213

### RESPONS

**Jérôme Larosch**  
Oude wijn in lekkende zakken 215

### BESPREKINGSARTIKEL

**Didier Serro**  
Inconsistent, inadequaar,  
irrelevant: van falende  
staatsopbouw en  
marktkastelen 217

### BOEKBESPREKINGEN

**Leen Boer** over  
*Toekomst van de politieke islam;  
de nieuwe economie van de  
terreur* 220

**Zoë Papaikonou** over  
*Islamitische filantropie* 224

**Niel Walpot** over  
*De actualiteit van science  
fiction* 226

**SIGNALEMENTEN** 228

**SUMMARIES** 230

## Non-proliferatieverdrag in gevaar?

De voortekenen zijn allesbehalve gunstig voor de conferentie die begin mei in New York het Non-proliferatie Verdrag (NPV) zal toetsen. De verschillen van inzicht over de aard van het verdrag en de koers zijn bijzonder groot. Een en ander wordt nog bemoeilijkt door de procedure van de Toetsingsconferentie, die vereist dat over eventuele beslissingen consensus is bereikt. Een aantal voorbereidende bijeenkomsten – waar wordt gekeken of de bepalingen van het verdrag inderdaad worden uitgevoerd – is inmiddels min of meer mislukt. En dat terwijl diverse bedreigingen het des te noodzakelijker maken dat het non-proliferatieregime op z'n minst wordt gehandhaafd of zelfs wordt versterkt.

De bedreiging van het NPV en van vrede en veiligheid in het algemeen wordt onder meer veroorzaakt door landen die de afgelopen jaren (grote) stappen hebben gezet om de status van kernwapenmogendheid te verkrijgen. India en Pakistan hebben dit eerder aan de wereld laten zien door het houden van kernproeven. Noord-Korea en Iran opereerden lange tijd in het geheim en leken respectievelijk net vóór en op de drempel te staan van de selecte club van 'haves'. (Noord-Korea heeft onlangs verklaard kernwapens te bezitten.) Overschrijding van de drempel heeft grote gevolgen voor de veiligheid in Oost-Azië en het Midden-Oosten. Wanneer blijkt dat de Noord-Koreanen en de Iraniërs over een kernwapen beschikken, ligt het gevaar van verdere proliferatie op de loer. Wat doet buurland Zuid-Korea, dat een paar maanden geleden nog in het nieuws was in verband met het verrijken van een kleine hoeveelheid uranium? En blijft Japan lijdzaam toekijken? Ziet het af van het ontwikkelen van kernwapens, terwijl Pyongyang ook nog eens voortgaat met het ontwikkelen van raketssystemen? En hoe zal in het Midden-Oosten gereageerd worden op een eventuele kernmachtstatus van Iran? Zullen Turkije en Egypte hun oude ideeën over een eigen kernwapenprogramma weer uit de kast halen, en wat zal het antwoord van Saoedi-Arabië op zo'n nieuwe situatie zijn? De meest acute vraag is hoe Israël zal reageren wanneer Iran het *point of no return* van zijn kernwapenprogramma zou passeren. En wat blijft er van het NPV over als Iran zich, net als Noord-Korea in 2003, opens terugtrekt uit het verdrag?

Behalve de zorgen over kernwapenprogramma's

van bepaalde staten is er de zorg met betrekking tot niet-statelijke actoren, lees terroristen. De vorig jaar aan het licht gekomen proliferatiepraktijken van de leider van het Pakistaanse kernwapenprogramma, A.Q. Khan, geven geen enkele aanleiding dit idee naar het rijk der fabelen te verwijzen. Er zijn aanwijzingen voor contacten tussen het Khan-netwerk en het Taliban-regime, en mogelijk zelfs met het Al-Qaida-netwerk. Duidelijk is dat veiligheidsdiensten (waaronder de AIVD) de mogelijkheid dat terroristische groeperingen een provisorisch kernwapen in handen krijgen, nu niet meer zien als louter theoretische dreiging.

Daarnaast wordt het non-proliferatieregime bedreigd door houding en handelen van de vijf erkende kernwapenlanden. Deze selecte groep heeft met uitstel van ontwapening de 'have-nots' bepaald niet overtuigd van het willen naleven van de afspraak dat geen enkele ondertekenaar kernwapens mag ontwikkelen, in ruil voor de toezegging van de kernwapenstaten dat ze nucleair zullen ontwapenen. In het geval van de Verenigde Staten en Rusland is bovendien nog sprake van ontwikkeling van nieuwe kernwapens en nieuwe kernwapendoctrines. Zo heeft de regering-Bush het Congres gevraagd middelen vrij te maken voor ontwikkeling van twee nieuwe typen wapens. Deze nieuwe wapens, waaronder zg. 'mini nukes', geven aan dat ook in het denken over inzet van kernwapens verontrustende veranderingen gaande zijn. Behalve de Verenigde Staten ontwikkelt ook Rusland een nieuwe nucleaire strategie en nieuwe systemen. Ten slotte weigert de Amerikaanse Senaat het Kernstopverdrag (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, CTBT) te ondertekenen. Dit uitstel verhoudt zich erg slecht met de eerste van de 'dertien praktische stappen' uit de slotverklaring van de vorige NPV-Toetsingsconferentie in 2000. Deze eerste stap op weg naar algehele ontwapening in het NPV-kader roept de verdragstaten namelijk op om zonder uitstel en zonder voorbehoud ervoor zorg te dragen dat het CTBT spoedig in werking kan treden.

Hoewel diverse landen activiteiten ontplooiën die niet stroken met het NPV, is vrijwel iedereen overtuigd van nut en noodzaak van het verdrag. Men beseft dat de huidige 'crisis of non-compliance' niet zonder risico's is, en dat het NPV in ieder geval niet ten onder mag gaan. Bij kernwapen-

landen ligt het accent op het *non-proliferatieaspect* van het verdrag. Vooral de Verenigde Staten zien het NPV als instrument om proliferatie tegen te gaan en legden bij de voorbereiding van de Toetsingsconferentie de nadruk op dit deelaspect.

Andere landen leggen de nadruk op het *ontwapeningsaspect* van het NPV en uitten bij de jaarlijkse bijeenkomsten hun teleurstelling over het feit dat van de beloften van de Toetsingsconferentie in 2000 inzake nucleaire ontwapening nog niet veel terecht was gekomen. Tijdens de laatste PrepCom bleek dat enkele kernwapenstaten, de Verenigde Staten voorop, afstand wilden nemen van de 'dertien praktische stappen'. Verwijzingen naar het slotdocument uit 2000 konden daardoor niet op consensus rekenen. Erger nog, teleurstellingen en verschillen in veiligheidsbelangen stonden overeenstemming over procedurele en organisatorische aanbevelingen voor de Toetsingsconferentie in de weg. Zelfs de vaststelling van de agenda werd doorgeschoven naar de Toetsingsconferentie zelf. Minister Bot noemde dit resultaat 'enigszins teleurend'. Een bijdrage in het gerenommeerd tijdschrift *The Nonproliferation Review* over de bijeenkomst was een stuk duidelijker: 'een geval van rommelen in de marge terwijl Rome brandt'. *Tua res agitur*: als het huis van je buurman in brand staat, is ook je eigen huis in gevaar en is ieder getalm laakbaar.

Het proliferatievraagstuk vergt meer dan ooit nieuwe strategieën. Een recent rapport over *Universal compliance. A strategy for nuclear security* van de *Carnegie Endowment for International Peace* spreekt van een noodzakelijk nieuw begin, waarbij het doel een *enforceable regime* zou moeten zijn. De basis daarvoor is het beginsel van universele naleving van gemaakte afspraken. Van groot belang is dat strengere internationale wet- en regelgeving wordt ontwikkeld, die nucleaire proliferatie strafbaar stelt. Ook het inspectie-instrument moet worden verbeterd. Daarnaast moeten internationale richtlijnen worden opgesteld over het straffen van staten die zich niet aan afspraken houden.

Ook de directeur-generaal van de IAEA kwam met voorstellen voor een nieuw regime. Net als het Carnegie-rapport pleit ElBaradei voor versterking van controlemechanismen inzake handel in en productie en opslag van nucleair en radioactief materiaal, alsmede voor een helder en strikt sanctiebeleid bij overtredingen. Tevens lanceerde hij het idee materiaal dat gebruikt kan worden voor vervaardiging van

kernwapens onder internationale controle te stellen.

Het ontwikkelen van een nieuwe strategie is op de aanstaande Toetsingsconferentie – waar onderwerpen rond implementatie centraal staan – niet aan de orde. Maar zelfs versterking van naleving van het huidig regime lijkt een brug te ver. De verwachtingen voor de bijeenkomst zijn bijzonder pessimistisch. Gevreesd wordt dat de conferentie de betrokken partijen eerder verder uit elkaar zal drijven dan tot elkaar zal brengen. En dat tegen een achtergrond van een 'Rome' waar in de afgelopen jaren op diverse plekken brandjes zijn uitgebroken en waar het op andere plekken lijkt te smeulen.

Maar er is, zoals altijd, nog een klein beetje hoop. Op de mislukte PrepCom van 1999 volgde de Toetsingsconferentie 2000, die vooraf tot falen gedoemd leek, maar waarvan het resultaat boven ieders verwachting uitsteeg. Gezien de dreigingen die ons boven het hoofd hangen, zullen de betrokken partijen ook deze keer de brandgeur wel ruiken, maar blijft het zeer de vraag of de aanwezige brandstichters op de Toetsingsconferentie tot inkeer kunnen worden gebracht.

Dr Edwin Bakker maakt deel uit van het *International Security and Conflict Programme* van het Instituut Clingendael.

# De politiek terug in de politiek

## *Hoe de Europese Grondwet het Nederlandse EU-beleid dichter bij de burger kan brengen*

Het succesverhaal van de Europese integratie heeft zich gedeeltelijk achter de ruggen van de burgers om voltrokken. Een gedepolitiseerde besluitvorming in een steeds politieker wordend integratieproces: dat moest eens gaan wringen. De Europese grondwet biedt nieuwe kansen voor het terugbrengen van het 'politieke' in het Nederlands EU-beleid. Daarvoor moet het referendum op 1 juni a.s. wel eerst een duidelijk ja opleveren.

### **Voorgeschiedenis**

Nederland staat aan de vooravond van een historische gebeurtenis: het eerste nationale referendum sedert 1815, dat bovendien geheel gewijd is aan een Europees onderwerp. De kiezer kan op 1 juni a.s. zijn mening uiten over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa door het parlement te adviseren al dan niet met de ratificatie ervan in te stemmen. Het raadplegend karakter van dit parlementair initiatief maakt het allemaal wat ingewikkeld, maar dat aan de uitslag van het referendum – mits de opkomst van het electoraat hoog genoeg is – grote politieke betekenis zal worden toegekend, lijdt steeds minder twijfel. De regering, die zelf niet om dit referendum heeft gevraagd, heeft zich inmiddels opge maakt om met vereende krachten de kiezers van het belang van een ja-stem te overtuigen. Haar handtekening staat immers onder het Grondwettelijk Verdrag, iets waarin zij overigens door een ruime meerderheid in de Kamer werd gesteund.

### **Het democratisch tekort**

Over de waarde en het nut van referenda in het kader van een democratisch staatsbestel kan men grondig van mening verschillen. Feit is wel dat dit Nederlands referendum zich aandient op een 'constitutioneel' moment in de geschiedenis van de Europese integratie.<sup>1</sup> Zo'n vijftig jaar na het begin van de Europese Gemeenschappen – Nederland

behoorde tot de zes oprichters – en na vooral de laatste vijftien jaar een stormachtige ontwikkeling te hebben doorgemaakt, is het Europees 'project' toe aan enige consolidatie en aan het verkrijgen van extra draagvlak onder de bevolking. De Europese Grondwet is bedoeld in die behoefte te voorzien. In een land waar de eurosceptis lijkt te groeien, zou een referendum over die Grondwet kunnen helpen. Niet dat er in Nederland niet veel steun en waardering bestaan voor wat 'Europa' ons in die vijftig jaar heeft gebracht. Ook tegenstanders van de Grondwet ontkennen niet dat het integratieproces veel heeft bijgedragen aan de bevordering van vrede, vrijheid en voorspoed voor Nederland op het Europees continent. En vaak ziet men ook wel de werking van de 'sovereiniteitsparadox' in, die wil dat bundeling en zelfs overdracht van formele zeggingsmacht ertoe kunnen bijdragen dat een land in materiële zin juist soevereiner wordt, dat wil zeggen meer greep op zijn lot krijgt.<sup>2</sup> In een wereld waarin problemen van veiligheid en voorspoed steeds minder binnen de grenzen van de nationale staat effectief zijn aan te vatten, kan een verantwoordelijk bestuur zich niet achter de Hollandse Waterlinie verschuilen, maar moet het in het belang van land en volk het avontuur van de Europese integratie aangaan. Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie kent dus een ijzersterke logica en ons land plukt er ook zichtbaar de vruchten van. Niettemin wordt de emotionele band met Europa losser en knaagt het onbehagen van de burger aan de steun voor het Nederlands EU-beleid.

Natuurlijk dateert dit verschijnsel niet helemaal van onlangs, maar de uitingsvorm was toen eerder onverschilligheid. Lange tijd heeft men wel gedacht dat de kloof tussen burger en Europa vooral moest worden overbrugd door het opheffen van wat heette 'het Europees democratisch tekort': als het Europees Parlement maar direct

verkozen werd en dit ook tastbare bevoegdheden van wetgeving en controle verkreeg, dan zou de burger via zijn vertegenwoordigers in Straatsburg wel het gevoel krijgen een stem in het Europees kapittel te hebben. Deze redenering houdt inderdaad enigszins steek en het Europees Parlement heeft in de loop der jaren en met het groeien van zijn bevoegdheden wel degelijk trekken gekregen van een orgaan waarin politieke voor- en afkeuren passend uitdrukking krijgen. In het aftreden van de Commissie-Santer en de afgedwongen aangepaste samenstelling van de Commissie-Barroso heeft het EP in 1999 resp. 2004 zelfs laten zien eerder leeuw dan lam te zijn.

### **Ontpolitiserings?**

Toch is langs de weg van het EP maar een deel van het 'democratisch tekort' in de EU op te lossen. Deze benadering gaat namelijk te veel uit van het idee dat de Unie een eigen staatsbestel vormt, waarvan de Europeanen als volwaardige burgers deel zouden uitmaken, en zij miskent het eigensoortige karakter ervan. De EU is, zo men wil, een

## ***Het Europees Parlement heeft in zijn botsingen met de Europese Commissie in 1999 en 2004 aangetoond eerder leeuw dan lam te zijn***

federatie van natie-staten, waarin nationale regeringen een zeer belangrijke rol spelen en waarmee de burgers van de lidstaten slechts een afgeleide band hebben. Er is (nog) geen Europees 'demos' en dus is er ook (nog) geen Europese democratie.<sup>3</sup> De Unie is een heel bijzonder samenwerkingsverband, waarin beslissingen meer op basis van diplomatie en consensus dan op die van politiek en confrontatie tot stand komen. De Europese integratie kan zelfs worden gekarakteriseerd als een geleidelijk proces, waarin belangrijke beslissingen zijn genomen en grote kwesties zijn opgelost door deze zoveel mogelijk te 'depolitiseren'. Dit gebeurde op twee manieren: door uit te gaan van politiek minder gevoelige beleidsterreinen – in het bijzonder de economische samenwerking – en door beleidsterreinen te technocratiseren. De Raad van Ministers van de EU, gevoed door de Commissie, boekt vooruitgang door ingenieuze compromissen te formuleren en aldus te

beslissen. En hetzelfde geldt niet veel minder voor de Europese Raad, die de regeringsleiders omvat, en die juist geacht wordt de politiek-strategische lijnen voor de Unie uit te zetten. De Europese integratie is, zo kan men volhouden, zover gekomen doordat de Europese instellingen erin zijn geslaagd 'de politiek uit de politiek te halen'.<sup>4</sup> Depolitiserings leidt echter gauw tot technocratisering en bureaucratisering: het beeld van een Brusselse 'albedil'.

Dit werd nog versterkt door de wens van lidstaten geloofwaardig bij te dragen aan het opbouwen van een communautaire rechtsorde en het voorkomen van een vaak schadelijk geacht nationaal isolement in Europa. Zeker in Nederland heeft deze laatste overweging geruime tijd een grote rol gespeeld, hetgeen bij ons de hang tot depolitiserings van Europese kwesties heeft versterkt. Het Nederlands parlement heeft doorgaans zijn uiterste best gedaan de Brusselse onderhandelingspositie van de Nederlandse regering van voldoende flexibiliteit te voorzien. Pas sinds het eind van de jaren negentig probeert de Kamer op die onderhandelingsposities meer greep te krijgen en worden daarover ook politieke debatten gevoerd, maar uiteindelijk is men wel genoodzaakt het eindresultaat van de onderhandelingen voor zijn rekening te nemen. Ook de Kamer is immers – net als de regering – een speler in het Europese spel, ook al beseffen de kiezers dat niet of nauwelijks.<sup>5</sup>

### **Gedepolitiseerd 'politiek' project Europa gaat wringen**

Een gedepolitiseerde besluitvorming in een steeds politieker wordend integratieproces: dat moest eens gaan wringen. De Europese integratie is weliswaar als 'politiek' project bedoeld – vrede en verzoening brengen op een continent dat door conflict en geweld was verscheurd – maar de weg waarlangs en de manier waarop zijn geruime tijd bewust 'a-politiek' gekozen. De weg betrof doorgaans aspecten van het economisch proces – kolen en staal, atoomenergie, landbouw, transport, mededinging en marktordening; belangrijke terreinen, zeker, maar nog niet rakend aan de kern van het nationale politieke leven. Het waren concrete onderwerpen waarop concrete samenwerking mogelijk leek en die verdere samenwerking in beeld brachten: de beroemde 'methode-Monnet'.<sup>6</sup> De vooruitgang die langs die weg kon worden geboekt, was spectaculair, maar voor de gemiddelde burger van de lidstaten nog niet erg zichtbaar.

Ingrijpender werd het pas toen serieus gewerkt ging worden aan meeromvattende politieke en economische integratie. Aan het begin van de jaren negentig kwamen die draden bij elkaar: de voltooiing van de interne markt, inclusief het vrij verkeer van personen (1992); de oprichting van een economische en monetaire unie (1991), die tien jaar later tot de invoering van de chartale euro leidde; alsmede het in de steigers zetten van een politieke unie bij het Verdrag van Maastricht (1991). Vooral dat laatste ging de Nederlandse regering en de Kamers toen nog niet ver genoeg, maar de geboekte vooruitgang was niettemin indrukwekkend: een Gemeenschap-pelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid; nauwere samenwerking van justitie en politie; uitbreiding van het aantal onderwerpen waarover niet meer met unanimiteit, maar met gekwalificeerde meerderheid zou worden besloten; en versterking van alle Europese instellingen, in het bijzonder het Europees Parlement. Bovendien werd in Maastricht afgesproken dat – met het oog op de aanstaande en voorgenomen verdere uitbreiding van het ledental van de Unie – regelmatig zou worden bekeken of het Europese bouwwerk die toevloed wel goed zou kunnen verwerken: de bekende spanning tussen verbreding en verdieping van het integratieproces.

Zo verliep de weg van Maastricht naar het Verdrag van Amsterdam (1997) en dat van Nice (2000), om uit te monden in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (Rome, 2004). Niet alleen om Europa tot een omvattende zone van voorspoed en veiligheid te maken en het in de wereld meer politieke actieradius te geven, maar ook om de instellingen van de Unie voor die taken toe te rusten, d.w.z. slagvaardiger, democratischer en transparanter te maken. En intussen is het ledental van de Unie meer dan verdubbeld: van twaalf in 1991 naar vijftientig in 2004, terwijl verdere uitbreiding zich alweer aandient.<sup>7</sup>

Zo kon het dus gebeuren dat binnen vijftien jaar de Europese integratie aanzienlijk is versneld en dat het resultaat iets adembenemends heeft: de EU beslaat nu een groot deel van het continent, heeft ingrijpende invloed op grote delen van nationaal beleid en langs die weg op het dagelijks leven van de Europese burgers,<sup>8</sup> oefent grote aantrekkingskracht uit op die Europese landen die nog geen toegang tot dit ‘vrijwillig imperium’<sup>9</sup> hebben verkregen, en heeft met haar 450 miljoen inwoners en haar verenigd politiek-economisch gewicht een rol

van groeiende betekenis in de wereld als geheel.<sup>10</sup>

Europa is ‘a beautiful idea’, zowel naar oorsprong als in uitvoering, maar wordt dit ook zo door de burgers van Europa erkend?<sup>11</sup> Herkennen zij zichzelf wel in dit ‘schitterende idee’; zijn zij er voldoende deelgenoot van? Kunnen, na de toetreding van zoveel nieuwe lidstaten, ook de burgers van Europa eindelijk tot de Unie toetreden?

Natuurlijk zijn alle hierboven opgesomde beslissingen over de Europese ontwikkeling op correcte wijze genomen en van parlementaire dekking voorzien. Het gaat hier allemaal om democratisch gelegitimeerde besluiten, zowel op Europees als op nationaal niveau. Toch is voorstelbaar dat het gehele ‘plaatje’ niet iedereen duidelijk was en dat burgers soms het gevoel hebben dat de besluitvorming enigszins achter hun rug om is gegaan. De gedepoliteerde manier van beslissen in Europa en de wijze waarop dit zich ook in de nationale politiek voortzet, zijn hieraan zeker debet. Uiteraard is dit beeld niet gelijk voor alle lidstaten, al helemaal niet voor de onlangs toetredende landen. Wel is in de oudere lidstaten en vooral degene die met dit Europese avontuur zijn begonnen, groeiende ‘vervreemding’ onder de bevolking vast te stellen.<sup>12</sup> Het herpolitiseren van Europa, het ‘terugbrengen van de politiek in de politiek’, kan voor dit probleem een oplossing bieden.

### **De terugkeer van de politiek in het EU-beleid**

Het politiseren van Europese vraagstukken is iets dat tot voor kort lijnrecht inging tegen een krachtige Nederlandse traditie. Gedurende de gehele naoorlogse periode was het streven gericht op behoud van een binnenlands-politieke *consensus* over het proces van Europese integratie, ook na de ontzuijing van de jaren '60 en tijdens de polarisatie van de jaren '70. Algemeen werd de Europese samenwerking als een strategisch Nederlands belang gezien, waarbinnen specifieke belangen het beste gediend waren met het leveren van positieve bijdragen, het spelen van een actieve rol en het tonen van inzicht in de beweegredenen van andere lidstaten. Toen in de jaren '90 VVD-leider Bolkestein (de inhoud van) deze consensus ter discussie stelde, was een golf van kritische reacties in parlement en media zijn deel.<sup>13</sup> Velen wezen op het gevaar van politieke onenigheid over Europa. Deze zou slechts kunnen leiden tot afkalving van het besef van medeverantwoordelijkheid voor de Europese integratie, verlies van internationale geloofwaardigheid van Nederland en

afnemende flexibiliteit in zijn onderhandelingspositie, met groeiende ineffectiviteit en isolement als te verwachten uitkomsten. Een echo van deze kritiek was nog te horen aan het begin van het Nederlands EU-voorzitterschap, toen binnenlandse onenigheid over Turkije en een geprofileerde eigen positie in de discussie over de EU-meerjarenbegroting schadelijk werden geacht voor het geven van goede, 'onpartijdige' leiding aan de besluitvorming in de Unie.<sup>14</sup>

Inmiddels weten we dat politisering van Europese vraagstukken niet noodzakelijk tot de gevreesde uitkomsten leidt, zoals het verloop van de discussie over de uitbreiding met de tien kandidaat-lidstaten sinds de Europese Raad van Laken suggereert, en evenmin dat een EU-voorzitterschap daardoor noodzakelijkerwijs in de problemen geraakt. Wat dit laatste betreft, zou men zelfs kunnen volhouden dat de binnenlandse discussie, die tot het einde aanhield, het Nederlands voorzitterschap heeft geholpen de besluitvorming over het begin van toetredingsonderhandelingen met Turkije zó voor te bereiden, dat uiteindelijk alle lidstaten (waaronder een paar zeer kritische) alsook de Turken zelf ermee konden instemmen. Ook dat 'nadeel' had kennelijk zijn eigen 'voordeel'. In elk geval heeft het *begin van enige politisering over Europese kwesties* de opkomst bij de jongste Europese verkiezingen niet nadelig beïnvloed. Na jaren van gestage neergang tijdens de periode van de binnenlandse consensus over Europa – van circa 60% in 1979 tot minder dan 30% in 1999 – veerde de deelname in juni 2004 op tot bijna 40%; nog steeds erg laag, maar toch. De kiezer waardeert het kennelijk als er wat te kiezen valt, ook met betrekking tot Europa.

### **Nationaal debat en Europese belangenstrijd**

Voor een goed begrip moet bij 'het brengen van de politiek in de politiek' onderscheid worden gemaakt tussen het nationale debat over de visie op de EU en de Europese botsing van belangen (ook al is er een verband).

Allereerst gaat het op *Europees niveau* dan om de botsing tussen duidelijk gedefinieerde nationale belangen en doelstellingen, inclusief de dreiging met het gebruik van een veto. Het voordeel van zo'n situatie, uit een oogpunt van betrokkenheid van de burger, ligt voor de hand: herkenbare tegenstellingen maken het belang van de zaak duidelijk en vergemakkelijken de vereenzelving met deze of gene partij. Het eventuele nadeel springt natuurlijk ook

in het oog: polarisatie bemoeilijkt de besluitvorming, d.w.z. het vinden van een compromis waarmee iedereen wel kan leven en waarmee de Unie inderdaad verder kan. Polarisatie brengt het prestige van lidstaten in het geding en, als het toch tot besluitvorming komt, versterkt zij de noodzaak van gedepoliteerde, moeilijk uit te leggen beslissingen.

De oplossing ligt derhalve ongeveer in het midden: Europa kan dus baat hebben bij een scherp debat tussen verschillende benaderingen – inclusief die van de Commissie en die in het EP leven – maar de deur naar een goed compromis mag nooit op slot gaan. Dat laatste valt ook goed uit te leggen, gelet op het strategisch belang dat allen, ook de burgers, delen in een slagvaardige, goed functionerende Europese Unie. Nederland, dat afgezien van de landbouwprizen, nooit uitdrukkelijk het eigen belang vooropzette – minder dan sommige andere lidstaten in elk geval – is druk doende die achterstand in te lopen; de zeer scheve situatie betreffende de nationale bijdrage aan de EU-begroting noopt daar ook toe.<sup>15</sup>

Op *nationaal niveau* gaat het eerder om een politiek debat over hoe Nederlands visie op de Unie moet worden verwoord, hoe Nederland zijn belangen daarin het beste waarborgt en hoe het de Europese agenda zo goed mogelijk beïnvloedt. Dit is bij uitstek een politiek debat dat gevoerd wordt tussen regering en parlement en tussen politieke partijen onderling, waaraan zijdelings ook de Nederlandse leden van het Europees Parlement deelnemen.<sup>16</sup> Gelet op het feit dat 'Europa' steeds meer 'binnenland' wordt, mag verondersteld worden dat dit debat niet slechts door de woordvoerders Europese zaken wordt gevoerd, maar ook door hen die zich sterk maken voor sociale zaken, volksgezondheid, justitie, onderwijs e.d. Op dit punt blijft de Nederlandse situatie nog achter bij die in sommige andere lidstaten, waar uit het politiek debat een scherper bewustzijn van de relevantie van Europa en de dwarsverbanden met het nationaal beleid spreekt.

Overigens kent ook deze nationale politisering van Europa wel een belangrijke grens: de meningsverschillen moeten niet leiden tot nationale verlamming of tot het opdringen aan de regering van 'onmogelijke' posities in de onderhandelingen in Brussel. Zoals de polarisatie tussen lidstaten haar begrenzing vindt in het functioneren van de Unie, zo vindt de nationale politisering van Europa haar begrenzing in het functioneren van de lidstaat binnen de Unie. Het 'brengen van de politiek in de politiek'

mag niet uitmonden in een nederlagenstrategie, want daarmee is de burger wel het minst gebaat.

### **De Europese Grondwet biedt kansen**

Biedt de Europese Grondwet nu nieuwe mogelijkheden voor versterking van het 'politieke' in de Europese integratie? Het komt me voor dat dit zeker het geval is, zowel in directe als indirecte zin.<sup>17</sup> Direct, onder meer door Europese burgers het petitieright te geven, door nationale parlementen het recht te geven voorstellen voor EU-regelgeving op subsidiariteit te toetsen en door de wetgevende arbeid van de Raad van Ministers openbaar te maken.

Het *petitieright* stelt burgers in staat hun preoccupaties kenbaar te maken en de Commissie te vragen maatregelen te nemen. Ook kan het dienen om impasses in de besluitvorming tussen de instellingen (en/of de lidstaten) te doorbreken. Voorwaarde is dat de initiatiefnemers een miljoen handtekeningen uit verschillende lidstaten weten te verzamelen. Dit klinkt misschien veel, maar op een totaal van 450 miljoen EU-inwoners betreft het niet veel meer dan 0,2%.

De *subsidiariteitstoets* geeft nationale parlementen medezeggenschap over de vraag of een bepaalde ontwerp-regelgeving echt wel op EU-niveau moet worden ingevoerd. Als ten minste eenderde van de nationale parlementen van mening is dat de desbetreffende kwestie niet door de EU maar door de lidstaten moet worden geregeld, moet de Commissie haar voorstel heroverwegen. In het kader van dit waarschuwingsmechanisme wordt nationale parlementen niet alleen tijdige en volledige informatie over wetsvoorstellen gegarandeerd (nota bene nog vóór de Raad van Ministers), maar wordt hun tevens de mogelijkheid geboden zich direct – zonder tussenkomst van de regeringen – te mengen in het Europese wetgevingsproces.<sup>18</sup>

Anders gezegd: voor demonstraties tegen (of vóór) Europese regelgeving kan men gewoon weer op het Binnenhof terecht. Bovendien biedt deze toets een opening voor nadere bezinning op de vraag welke verdeling van bevoegdheden tussen Unie en lidstaten op een gegeven ogenblik nu optimaal is. Het gaat erom dat een juiste balans wordt gevonden tussen wat Europees wordt geformuleerd en wat op nationaal niveau wordt gedaan. Dat zal per geval verschillen en zal in de praktijk moeten worden opgelost. Het grondwettelijk verdrag biedt mogelijkheden die bevoegdheden 'gedurende de

rit' in de ene of de andere richting te wijzigen.

De nieuwe regel dat de Raad van Ministers zijn wetgevende arbeid in openbaarheid verricht, maakt zichtbaar wat de inhoudelijke tegenstellingen zijn en wie welke positie inneemt. Ook de voorziene uitbreiding van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid komt deze duidelijkheid ten goede.

Het grondwettelijk verdrag biedt ook indirect tegenwicht aan toekomstige technocratisering van EU-beleid, vooral door de invoering van een vaste voorzitter van de Europese Raad. Hiermee krijgt de Europese Raad meer gezicht en zal zijn effectiviteit als leidinggevend orgaan voor de Europese Unie verder toenemen. Dit laatste vereist enige toelichting. Tijdens de achtereenvolgende intergouvernementele conferenties werd de legitimiteit van de EU vooral gezocht in versterking van de representatielijn burger – Europees Parlement – Europese Commissie. Andere lijnen van vertegenwoordiging – van burger naar Tweede Kamer naar vakministers in de Raad van Ministers en/of minister-president in de Europese Raad – kregen aanvankelijk minder aandacht.

### ***Europa is 'a beautiful idea', maar zijn de burgers daar wel voldoende deelgenoot van?***

Het grondwettelijk verdrag doorbreekt deze tendens. In zekere zin vormt dit een erkenning van het gevoelen dat leeft bij veel burgers, namelijk dat de nationale staat nog steeds het kader bij uitstek vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt.<sup>19</sup> De Unie leent zich slechts gedeeltelijk voor parlementarisering en de rol van regering past de Europese Commissie maar ten dele. Zo'n rol vergt te veel homogeniteit van dit Europees politiek stelsel en vraagt een mate van politieke profilering die onverenigbaar is met personele afkomst (diverse lidstaten), politieke achtergrond (van links naar rechts), verdragsrechtelijke status (onafhankelijkheid) en habitus (collegiale besluitvorming) van de leden van de Commissie.

Hiermee vergeleken heeft een vaste voorzitter van de Europese Raad – gekozen door een gekwalificeerde meerderheid van de leden van de Europese Raad – een 'natuurlijke', vanzelfsprekende logica.<sup>20</sup> Waar de nationale staat het democratisch kader is en de Unie de legitimiteit van haar handelen vooral ontleent aan de lidstaten, is het logisch dat

een directe lijn naar de uitvoerende macht wordt behouden, vorm krijgend in een meer geprofileerde (Europese) Raad. Een vast 'anker' in het Europees politiek systeem appelleert voorts aan de behoefte aan continuïteit en zichtbaarheid, zoals daaraan ook tegemoet is gekomen in de nieuwe figuur van Europees minister van Buitenlandse Zaken. Tegelijkertijd is, onder andere door Nederlands ijveren, voorkomen dat de voorzitter van de Europese Raad een ontwikkeling op gang brengt die zou kunnen leiden tot een Europese president en daarmee afbreuk zou doen aan het evenwicht tussen de Unie-instellingen. Zo wordt in het verdrag de positie van de voorzitter van de Commissie versterkt door zijn verkiezing door het Europees Parlement en blijft het karakter van de Unie als communautaire rechtsorde gewaarborgd.

Het moge duidelijk zijn dat bij het raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag op 1 juni a.s. veel op het spel staat. Indien dit referendum een 'ja' oplevert, is daarmee de basis gelegd voor het terugbrengen van de politiek in de Europese politiek: meer ruimte voor tegenstellingen die politiek debat vergen. De thema's dienen zich alom aan; zij betreffen vooral die terreinen waarop de Europese integratie al vijftig jaar haar sporen verdient en die vandaag en morgen zo mogelijk nog dringender zijn: *vrede, vrijheid, veiligheid en voorspoed*. Daarover moet Europa verdere beslissingen nemen, namens de lidstaten en in aanvulling op datgene wat deze zelf al doen. Daarvoor biedt de Europese Grondwet een stevig fundament, zodat in de Europese acties van Commissie, Raad en Parlement ook het Europees onbehagen van de burger – al dan niet via de nationale politiek – kan doorklinken.

## Noten

- 1 In acht andere lidstaten zullen eveneens referenda plaatsvinden, al dan niet bindend.
- 2 A.S. Millward, *The European Rescue of the Nation State*, 1992.
- 3 L. Siedentop, *Democracy in Europe*, 2001.
- 4 J.Th.J. van den Berg, 'Depolitiserend, op zijn Haags en op zijn Brussels', toespraak ter gelegenheid van de diploma-uitreiking in de Academie voor Wetgeving, Den Haag, 29 juni 2004.
- 5 Luc van Middelaar, 'Verblind door de Zonnekoning', in: B.F. Steur, H. van Dijk & G.-J. van den Nieuwenhuizen (red.), *Democratische vergezichten*, 2004.
- 6 Max Kohnstamm, *Jean Monnet: The power of the imagination*, 1981.
- 7 Sajdik & Schwarzing, *Die EU-Erweiterung*, 2003.

- 8 Frank Westerman, *De Graanrepubliek*, 2004.
- 9 R. Cooper, *The breaking of Nations*, 2004.
- 10 D. Calleo, *Rethinking Europe's Future*, 2003.
- 11 'Europe. A Beautiful Idea?', *The debate on the Idea of Europe by the Dutch EU Presidency 2004*, conferentiebundel, december 2004.
- 12 'Bestemming Europa', *Europese Verkenning 2*, SCP, CPB en CBS, bijlage bij de *Staat van de Europese Unie 2005*.
- 13 F. Bolkestein, *Woorden hebben hun betekenis*, 1992.
- 14 P. van Grinsven & J.Q.Th. Rood, 'De ontdekking van Europa', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 119-122.
- 15 Ten tijde van de Intergouvernementele Conferentie, alsook in diverse Kamerdebatten over de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over de *Financiële Perspectieven 2007-2013*, heeft de Tweede Kamer de regering aangespoord deze scheve verhouding recht te trekken.
- 16 Sinds 1999 voeren de Nederlandse leden van het Europees Parlement eveneens het woord tijdens het debat over de *Staat van de Europese Unie*, de bijlage bij de Memorie van Toelichting. Aldus dragen zij bij aan het Nederlandse debat.
- 17 *European Constitutional Law Review*, nr 1, januari 2005.
- 18 Ben Crum, 'Vertegenwoordigende democratie in de Europese Unie: een verkenning van de institutionele mogelijkheden', in: J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho & B. Limonard (red.), *Nederland en de Europese grondwet*, WRR, 2003.
- 19 *Staat van de Unie 2001*.
- 20 Zie Van Middelaar, *a.w. noot 5*.

Mr drs Atzo Nicolai is Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Balkenende II (en was dat ook in het kabinet-Balkenende I). Hij is in het bijzonder belast met de behandeling van aangelegenheden betreffende onder meer de coördinatie van Europese onderwerpen en de Europese integratie. Dit artikel werd speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven.

## Imago in de achteruitkijkspiegel

‘Geef de tulp meer lading,’ verordonneerde staatssecretaris Karien van Gennip van internationale economische zaken onlangs tijdens een bijeenkomst op Clingendael. Gelijk had ze, maar eerst wekte het mijn verbazing. Hoorde ik niet keer op keer dat we eigenlijk van die tulpen en die klompen af moesten om Nederland de plaats te geven die het toekwam? Maar nee natuurlijk, de tulp moest je juist koesteren en knuffelen, ook in bange dagen. Zelfs het aartsconservatieve *Fox News* in de Verenigde Staten verpakt zijn banvloeken richting het perverse Nederland altijd in klomp en tulp. En in de Westertoren en Anne Frank natuurlijk.

Het beeld van Nederland buiten onze grenzen is vooral een zorg van onszelf. Buitenlanders staan daar niet zo bij stil. Waarom zouden zij ook? Nederland worstelt met een imago probleem. Niet het buitenland. Nou ja: ‘if one does not want to have sex or get stoned, what reason is there to go to Holland?’ Deze zin trof ik in een hilarische context op een website, gewijd aan de onderwijsbetrekkingen tussen Nederland en Amerika. Het was niet een Amerikaan die het zei, maar een Nederlander. Veel ongerief dat beeldvorming kennelijk in den vreemde veroorzaakt, ontspringt aan onze eigen polders.

Beeldvorming vergelijk ik met de achteruitkijkspiegel in de auto. Als die spiegel goed is afgesteld, geeft hij een goed beeld van het traject dat zo-even is afgelegd. We zien medeweggebruikers die we achter ons lieten langzaam kleiner worden. Anderen komen dichterbij. Die gaan sneller dan wij en passeren ons weldra. Alles waarmee we gezamenlijk op die snelweg bezig zijn, heet ‘interactie’. Met ons verstand kunnen we daar best bij. Maar voor ons gevoel zijn wijzelf in onze auto het belangrijkste van allemaal. In een goed afgestelde achteruitkijkspiegel is een stukje van ons hoofd als zijnde de chauffeur zichtbaar. Alle anderen, gezeten achter het eigen stuur, denken er precies zo over. Ik maak een uitzondering voor een enkele heel grote machtige auto. Voor de onbelemmerde doorgang van die buitenproportionele auto veegt men de weg schoon. We nemen braaf onze plaats in de file in en hebben daar vrede mee. Hoe zouden we ook anders moeten?

Beeldvorming staat niet op zich zelf. Ze maakt deel uit van een driehoek, waarvan de andere zijden ‘geschiedenis’ en ‘identiteit’ heten. Met elkaar vor-

men zij een driehoeksverhouding die zich – zo gaat dat meestal met driehoeksverhoudingen – moeilijk laat ontwarren. Ze verstevigen elkaar ook. Als we in Nederland hunkeren naar helderder identiteit, zoeken we extra hartstochtelijk in onze *geschiedenis*, kneden een beeld van onszelf en gaan met dat beeld op missietocht. De 70ste editie van de boekenweek afgelopen maart had als thema onze geschiedenis, de subtitel: ‘spiegel der lage landen’. Geschiedenis is ‘hot’. Het motto van de boekenweek getuigde van goede marketing. Er liggen hoge stapels boeken over geschiedenis in de winkel. Titels bereiken de status van *bestseller*. Dat is zeldzaam in het genre. Geert Mak figureert al maanden in de toptien met zijn *In Europa* vol anekdotes en verhalen. Hoewel je je afvraagt of alle kopers inderdaad die smakelijke grabbelton van veel meer dan duizend pagina’s helemaal leeg hebben gelepeld, voorziet Maks boek in een behoefte. Het boek van columnist Jan Blokker en zijn als historicus gevormde zonen Jan jr. en Bas blijkt ook een kraker. Het heet toepasselijk *Het vooroudergevoel*. Aan de hand van beroemde wandplaten van Herman Isings, die heel lang in alle schoollokalen hingen, vertellen ze de vaderlandse geschiedenis. Van de Hunebedbouwers via Leidens Ontzet en de Slag bij Nieuwpoort naar een poëtische zomermiddag met de Muiderkring. Inderdaad het ware vooroudergevoel, want alle mensen op enigszins gevorderde leeftijd, de *babyboomers* inbegrepen, kennen die middagen dat de zon door de ramen speelde en meester of juf verhaalde van de Noormannen in Dorestad met hun vervaarlijke helmen met van die koeienhoorns. Het was spannend en geborgen tegelijk in het lokaal. De wereld binnen en buiten de klas zag er overzichtelijk uit. Het vooroudergevoel leek van alle tijden zonder dat we er erg in hadden.

Het beeld dat wij van onszelf en van anderen hebben, komt mede voort uit de geschiedenisles in de schoolbank. Dat draagt veel bij aan ons verdere leven. Op de vroegste voorstellingen uit de schooljaren enten zich meningen. Niet altijd duurzaam, er verandert nog weleens wat aan die meningen. Maar sporen van de vroege nieuwsgierigheid die knappe onderwijzers wisten te wekken bij de kinderen, hebben de neiging tot overleven. Daarvan blijft heel wat hangen, doordat zij behoren bij de vroegste emoties in een mensenleven. De wandplaat van Isings

werd een icoon van de tijd dat alles op zijn plaats was in de wereld en geluk gewoon en duidelijk.

Daarmee verschijnt na de (vaderlandse) geschiedenis de tweede zijde van de driehoek: de *identiteit*. Op vaderlandse geschiedenis wappert altijd een nationale vlag. In ons geval zitten we dichtbij het beeld van de koene Hollander, vertrouwd met alle wereldzeeën en de driekleur in top. Het ruim was weliswaar nogal eens volgestouwd met levende handel omdat de Hollanders bedreven slavenhandelaars waren, maar van dat feit hoeven we in het kader van ons imago geen werk te maken. Er is behoefte aan een identiteitsverhaal met een groots verleden dat vooral en juist ook humaan is.

Identiteit en geschiedenis dansen een wankel pas-de-deux. Vaderlandse geschiedenis verkeerde lang in een omstreden hoek en niet toevallig. In de jaren twintig van de vorige eeuw schreef iemand over geschiedenisonderwijs: 'men moet de aandacht concentreren op een aantal eminente helden en boven een objectieve presentatie kunnen uitstijgen om het doen ontvlammen van de nationale trots als doel te stellen.' Kreupel proza. De auteur was Adolf Hitler. Zijn boek heette *Mein Kampf*. De wereld weet wat er voor afschuwelijks volgde. In de naoorlogse jaren bleef nationale trots nog heel lang verdacht en zeker in Nederland trachtten we daar met een bocht omheen te lopen als we formuleerden waaruit onze 'identiteit' nu werkelijk bestond. Dan zochten we het in tolerantie en *Nederland als vrijhaven en gids voor ideeën en verdrukten*. Dat deden we zo beziel, dat we er zelf even in gingen geloven. Inmiddels hebben we samen met de familie Blokker en het 'vooroudergevoel' de sleutel naar het kasteel van Doornroosje kennelijk hervonden. Het collectief ontwaken lijkt aanstaande.

Daarmee zijn we weer bij 'beeldvorming' gearriveerd, de laatste zijde die met de geschiedenis en de identiteit van de natie die driehoek vormt. Het land als 'merk', zoals koffie of een auto. Ik kom nog even terug op die achteruitkijkspiegel. De metafoor is lang bruikbaar, maar naarmate we heviger in beeldvorming investeren, lopen we des te sneller vast. Dan zijn we als Jacobse en Van Es allemaal samen onderweg voor 'ons eigen'. Alle landen in de weer met hun imago, onder het motto ieder voor zich. Dan kijkt ook Nederland helemaal alleen en zonder ophouden in een doodgewone spiegel waaraan iemand anders geen boodschap heeft. Die is niet geïnteresseerd in onze 'branding' en wij niet in die van hem. Hoe zou dat komen? Dat komt omdat

elk land ongeveer hetzelfde imago uitvent en met dezelfde maar heel beperkte vrijheidsmarges. Alle landen die aan 'branding' doen, zeggen immers dat ze modern, innovatief en open zijn, dat ze tegelijkertijd diep geworteld zijn in oude culturele en menselijke waarden. Zo willen wij als land zijn. Jawel, wie niet? Maar premier Balkenende moest eind februari tijdens de EU-lunch met George Bush in Brussel wel uit de startblokken nadat de Amerikaanse president plotsklaps 'het geweld dat we gezien hebben in Nederland' veroordeeld had. Bezorgde politici en geamuseerde columnisten stortten zich in de exegese van die paar onrustbarende woorden uit de mond van de machtigste mens op deze wereld.

'De tulp als beeldmerk van Nederland is natuurlijk een schot in de roos, maar dat beeldmerk moet geladen worden met meer betekenis,' zei staatssecretaris Van Gennip ook nog op die samenkomst op Clingendael. Helemaal mee eens, maar hoe? De Nederlandse chartermaatschappij Transavia maakt op de stadsbussen van Barcelona reclame voor haar goedkope vluchten naar Amsterdam. Daarbij wordt het gestileerde vignet afgebeeld van een hennepplant, bekend van de luifels aan Nederlandse koffieshops. De Amsterdamse wethouder Huffnagel, die erover gaat, betoonde zich er erg ongelukkig mee. 'We hebben inderdaad koffieshops en we hebben de Wallen', zei hij tegenover reclamevakblad *Adformatie*, 'dat is prima, maar dat weet iedereen nu wel. We moeten proberen ook andere mooie zaken in Amsterdam voor het voetlicht te brengen.' De woordvoerder van Transavia gaf als reactie dat hij nu juist 'allerlei typisch Nederlandse onderwerpen' onder de aandacht bracht. En zo functioneerde de hennepplant ('met een knipoog', volgens de woordvoerder) op de stadsbus tussen tulpen, molens en Van Gogh. De laatste overigens met de voornaam Vincent en niet Theo. In Spanje was over een en ander géén ophof ontstaan, maar in Nederland 'dus' wel, voegde de woordvoerder er nog aan toe, niet boos maar enigszins verdrietig. Op hetzelfde ogenblik ongeveer gaf het Nederlands Bureau voor Toerisme opdracht voor een nieuwe imagocampagne, gericht

[zie verder blz. 191]

Han Mulder is onder meer oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad* en oud-hoofd voorlichting van het ministerie van VWS.

## Terrorisme in plaats van kaas: *van Frau Antje naar Mohammed B.*

Kent u Mevrouw Antje? Ja, antwoordt over het algemeen meer dan 90% van de in Duitsland ondervraagde personen. *Frau Antje*, deze Hollandse kaasambassadrice in Volendammer kostuum, die vooral op de landbouw- en levensmiddelenbeurs, de Groene Week, in Berlijn jaar in, jaar uit haar groots en mediageniek optreden viert, wanneer ze de immer aanwezige Duitse Bonds-president eerst een kaassnack uit Holland overhandigt en hem dan ook nog een kusje op zijn wangen geeft, deze Mevrouw Antje was tot nu toe in Duitsland het echte symbool van Nederland.

Niet zij alleen uiteraard. Daarbij kwamen nog de klassieke clichés: kaas, tulpen, de molens, het water en de dijken, de verdraagzaamheid en de *joint*. Men dacht: in het land van Oranje geldt het parool: leven en laten leven. Zo stelde men zich niet alleen in Duitsland maar ook elders in Europa en de wereld de sociale en politieke werkelijkheid in Nederland vaak voor.

Deze positieve maar tegelijkertijd clichématige voorstelling, dit beeld van Nederland, werd ook van Nederlandse zijde, bijvoorbeeld via de bevordering van het toerisme, permanent versterkt en met veel kosten tientallen jaren gepropageerd en in de hele wereld geprojecteerd. Holland heeft het, was de leus. Het land aan de kust van de Noordzee heeft een stralend koningshuis en een bloeiende economie, poldermodel genaamd. Het heeft de grootste multinationale ondernemingen, zoals Royal Dutch Shell, Philips, Unilever, ING, ABN Amro, Heineken, de KLM en andere bedrijven. Nederland gold in het buitenland ook altijd als model voor de multiculturele samenleving. Het gold als voorbeeld voor de geslaagde integratie van buitenlanders, die men er politiek correct nog steeds 'allochtoon' noemt. Zo presenteerde Nederland zich ook.

Kortom, in Holland was alles beter, luidde de boodschap. De kwaadaardige zegswijze die Heinrich Heine ooit geformuleerd zou hebben 'In Nederland gebeurt alles vijftig jaar later', werd door slimme reclame- en *public relations*-strategen in een handomdraai tot 'Holland Gidsland' getransformeerd. Nederland en vele Nederlanders voelden zich en voelen zich nog steeds deel van de voorhoede. Men kweekte

en koesterde in Polderland – samen met een altijd tegelijkertijd gepresenteerd air van *understatement* – een zeker meerderwaardigheidsgevoel, volgens de formule: in Holland is alles beter, alleen zeggen we dat niet zo hardop, maar alleen via de bloemen.

Of, op een andere manier geformuleerd: ons nationalisme komt erop neer dat wij niet nationalistisch zijn. Zo luidde de nationale Nederlandse consensus. De meerderheid van de 16 miljoen mensen in het land van de tulpen vervalt vervolgens tijdens internationale voetbal evenementen, wanneer 'Oranje' scoort, in een soort massahysterie. Ze worden 'Oranjegek'. Eindelijk kunnen ze hun chauvinisme botvieren. En hoe. Het moet kunnen...

### Het land van Rembrandt verscheurd

De eerste breuklijnen in de schijnbaar zo goed functionerende en georganiseerde heilstaat Holland werden zichtbaar toen Pim Fortuyn het politiek toneel betrad. Fortuyn maakte korte metten met de tussen Groningen en Maastricht, Den Haag en Arnhem jarenlang heersende en de openbare debatten blokkerende dictatuur van de politieke correctheid. Genadeloos legde hij de vinger op de zere plekken die twee 'paarse kabinetten' in de samenleving en de politiek hadden laten ontstaan. Wat politiek correct jarenlang onder het tapijt was geveegd, zoals de voortwoekerende criminaliteit, de chaos in de gezondheidszorg, de uitdaging door de islam, dat alles trok Fortuyn onder het tapijt vandaan en stelde hij zonder pardon aan de kaak.

Het buitenland spitste de oren. Wat is er toch aan de hand in Nederland? Wie is die Fortuyn? Plotseling interesseert men zich in Brussel, Berlijn, Madrid, Rome, Londen, Wenen, Zürich en Parijs voor de Nederlandse binnenlandse politiek. Alleen Fortuyn juist kunnen plaatsen, dat lukte de meeste waarnemers aan de andere kant van de grens niet. Vaak werd Pim Fortuyn simpelweg met Jörg Haider, Filip de Winter of met Jean-Marie Le Pen vergeleken of zelfs vereenzelvigd. Dat was simpel, handig, maar volledig onjuist. Voor het ooit zo stralende beeld van Nederland in het buitenland betekende dat echter onheil. Het kreeg de eerste krassen, de eerste donkere vlekken, vlekken die sommigen het liefst

bruin geschilderd zouden hebben. Iets dat leek op leedvermaak, deed zich vooral in België voor. 'Zo, nu hebben die "Ollanders" ook hun eigen Vlaams Blok.'

Maar niet alleen in België vielen dergelijke reacties te beluisteren. In de persoon van Fortuyn had Nederland nu zijn eigen rechts-radicalen, dacht men ook in veel andere landen. De ontwikkelingen in Nederland zetten velen aan het denken. In allerlei opzichten groeide twijfel, er kwamen vragen op. Was dit land, dat pretendeerde het bolwerk van de tolerantie en het toonbeeld van de multiculturele samenleving te zijn, echt zo? Of bedroog de schone schijn de waarneming van de werkelijkheid, ging het om een hersenschim die net als de prachtige bloeiende tulpen in de lente slechts het oog streelt.

De politiek gemotiveerde moordaanslag op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 maakte velen ook in het buitenland duidelijk dat Nederland 'zijn onschuld' verloren had, zoals het toen zo treffend heette. Het klatergoud was verdwenen. Maar het voorbeeldlandje hield nog een poosje dapper stand. Holland probeerde nog eenmaal het oude, vertrouwde politieke pad opnieuw te bewandelen, Fortuyn te vergeten. Premier Jan Peter Balkenende predikte normen en waarden en een tijdje leek het erop alsof de gave wereld van het poldermodel onder andere voortekens een *comeback* zou kunnen beleven.

### Moord op Theo van Gogh

Maar toen kwam Ayaan Hirsi Ali. Zij vond in Theo van Gogh een moedige medestrijder tegen de onderdrukking van de vrouwen in de islam. De film *Submission* werd gemaakt. Op 2 november 2004 werd Theo van Gogh door de moslim-fundamentalist Mohammed B. als een stuk vee in het slachthuis midden op straat verraderlijk vermoord.

Deze tweede politiek gemotiveerde moord binnen slechts twee jaar schokte dit keer niet alleen de Nederlanders. De moord schokte de wereld als flagrant element van wat zich sinds de aanslagen in de Verenigde Staten van 11 september openlijk als internationale *jihad* manifesteert. De Heilige Oorlog had Amsterdam bereikt. Nederland had niet alleen zijn onschuld verloren, het was ook doelwit van *jihad*-strijders geworden. Vele Nederlanders ontwaakten na de moord op Theo van Gogh uit een lange, permanente droom. Ze ontdekten de realiteit, die plotseling op een nachtmerrie leek. De positieve voorstelling die ze van hun land koesterden, ontpopte zich als illusie. De verdraagzaamheid als onverschilligheid. Hun idealisme als naïveteit.

Zoals het vele Nederlanders na de beestachtige moord op Theo van Gogh verging, zo ervoeren het ook vele niet-Nederlanders, die van buitenaf de voor-

hen aanvankelijk nauwelijks te begrijpen ontwikkelingen in het vroegere land van de verdraagzaamheid met ontzetting en grote verbazing waarnamen. Op de schok, de verontwaardiging en de verwarring volgde de ontzuivering. En op de ontzuivering de kater. Op veel plaatsen in het buitenland erkende men dat het beeld dat men tot nu toe van Nederland had gehad, in ieder geval onvolledig maar bovendien grotendeels onjuist was geweest. Het multiculturele drama, waarvan Paul Scheffer al anno 2000 de diagnose had geschreven, escaleerde in 2004 tot multiculturele tragedie. *Frau Antje* ontmaskerde als in een Dr. Jekyll en Mr. Hyde-situatie haar tweede gezicht. Het was het gezicht van Mohammed B. Dit gezicht zagen vele Nederlanders toen ze na de tweede november in de spiegel keken. De afschuwelijke grimas in het Holland-beeld ontdekten velen die vanuit Rome, Lissabon, Berlijn, Parijs, Wenen, Washington of Londen na die tweede november 2004 naar Nederland keken. De tweede november 2004 was het 9/11 van Nederland.

Sindsdien is het land van Rembrandt fundamenteel veranderd. De ooit bijna vrij toegankelijke Tweede Kamer werd een vesting, waarin men zelfs in de fietsenkelder met de fiets aan de hand door een veiligheidsbarrière heen moet om er zijn rijwiel te kunnen stallen. Democratisch gekozen volksvertegenwoordigers kunnen niet meer normaal hun werk doen, omdat ze voor hun leven moeten vrezen.

En het woord 'gezellig', dat ooit overal in Nederland overdreven vaak gebruikt werd, valt steeds minder vaak te horen. Wat thans meer te beluisteren valt, zijn woorden als 'angst', 'veiligheid' en 'bedreiging'. De Amerikaanse president George W. Bush bracht in zijn recente speech bij de EU in Brussel Nederlanders in verband met 'antisemitisme' en met 'terrorisme'. De vroegere president Bill Clinton had tijdens een bezoek aan Nederland het land nog opgehemeld met een typische Clinton-*one-liner*: 'Small country, big footprint.' Dat is nog maar een paar jaar geleden.

Er is geen twijfel aan mogelijk. Het eens zo stralende imago van een ongebroken wereld van de kaas en tulpen producerende multiculturele verzorgingsstaat met een goed functionerend poldermodel is failliet. Het ligt aan scherven. Anno 2005 is het niet meer 'gezellig', maar veel-er benauwend om in Nederland te leven.

Helmut Hetzel is publicist en Benelux-correspondent in Nederland voor Duitstalige media, waaronder *Die Welt* (Duitsland) en *Die Presse* (Oostenrijk). Deze bijdrage werd speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven. Vertaling uit het Duits door Gerard J. Telkamp. Met dank voor typewerk aan Denise M. Belfor.

## Democratie in de war

Het is niet vreemd dat de Nederlandse burgers zich vandaag de dag gedesoriënteerd voelen. Zelden zijn er in de recente Nederlandse geschiedenis zoveel en zo snelle veranderingen opgetreden. Nu het nationaal gevoerd debat over het toekomstig samenleven van de duidelijk verschillende gemeenschappen de aandacht trekt, is het echter wellicht nuttig erop te wijzen dat de bezorgdheid die eruit naar voren komt, niet nieuw is. Evenmin heeft zij alleen betrekking op de repercussies van de moord op Theo van Gogh.

De onrust begon al aan de dag te komen toen in april 2002 de echo van de slachtpartij van Srebrenica de centrum-linkse regering van de sociaal-democratische eerste minister Wim Kok ten val bracht. Als het inderdaad ging om een onmogelijke vredesmissie; als werkelijk alle bij de verdediging van de Bosnische enclave betrokken partijen faalden, of het nu politici waren, militairen of de Verenigde Naties zelf; en als er inderdaad sprake was van een verblinding in Den Haag, dat geconfronteerd werd met een Srebrenica in handen van de Serviërs, dan behoort dat alles langzamerhand tot het rijk der historie. Wat echter onuitwisbaar indruk maakte op het nationaal bewustzijn, is dat het zo moeilijk bleek toe te geven dat het hier mogelijk ging om een episode van lafheid, met tragische consequenties voor duizenden moslim-mannen.

Vreemd genoeg kreeg de commotie die dit donkere hoofdstuk binnenslands wekte, een duidelijk verschillende repercussie in het buitenland. Zo werd in Spanje het ontslag van de regering-Kok opgevat als een moedige daad van erkenning van verantwoordelijkheid voor een bloedbad. Een eerbare en goedmoedige daad gezien de politieke ambitie die men had getoond bij de aanvaarding van de slecht afgelopen pacificatiemissie. Daarentegen zou een andere gebeurtenis, kort daarna, verbazing en ongeloof wekken na het ogenscheinlijk bankroet van de waarden die Nederland altijd met trots had tentoongespreid, in het bijzonder de verdraagzaamheid. Het zal duidelijk zijn dat het hier gaat om de moord op Pim Fortuyn.

In het begin wekte de snelle opkomst van de nieuwe leider in de opiniepeilingen een zekere verbazing. Het was in de Nederlandse context een nieuw verschijnsel, maar het ten tonele verschijnen van rechts-populistische, xenofobe figuren of hoe Fortuyn zichzelf ook zou omschrijven, kan in de politiek nooit

worden uitgesloten. Wat echter wél verbazing wekte, is dat een vroeger marxistische intellectueel zijn verkiezingsprogramma overlaadde met kritiek op de islam en de immigratie. En dat in het Europese land dat bij uitstek als toevluchtsoord bekend stond dergelijke betogen zo zouden aanslaan bij de kiezers en dat ze politieke veteranen van de wijs zouden brengen.

Er bleek geen tijd zich een helder beeld te vormen van wat de deelname van Fortuyn aan de landspolitiek betekend zou hebben. 'Ze hebben de nieuwe Nederlandse politicus gedood. Wat is er toch aan de hand dat het land zó zijn onschuld verliest?' Dat was de vraag die zich de Spaanse politieke commentatoren de zesde mei 2002 eenstemmig stelden. Terwijl de dood van Fortuyn de modale kiezer in Nederland onzeker maakte, begon buitenslands twijfel te rijzen over een verdraagzaamheid die tot dusver bewondering had afgedwongen. Er had zich een politieke misdaad voorgedaan in het land van de consensus en de stabiliteit, en het was zaak er een verklaring voor te vinden.

Opnieuw was het antwoord tegelijkertijd pijnlijk en verontrustend. Fortuyn had de kist met de enige explosieven laten ontploffen die nooit leken te *kunnen* exploderen. Wim Kok zelf was zover gegaan bij een gelegenheid te zeggen dat 'het debat over de multiculturele samenleving in Nederland gesloten' was. Overigens was de groei van de immigratie een probleem dat alle landen van de Europese Unie erkenden. Waaraan vroeger in het buitenland geen aandacht was geschonken, was het in meerderheid islamitisch karakter van de immigrantenbevolking, die bovendien als weinig geïntegreerd werd beschouwd. Toen Fortuyn daarom de islam van 'achterlijkheid' beschuldigde, bracht dat niet alleen een schok teweeg in het parlement. Na vier decennia waarin de controverse over deze gemeenschap uit de weg werd gegaan uit vrees van racisme beschuldigd te worden, brak een nieuweling in de politiek door met eigen ideeën hoe die moslimgemeenschap in goede banen te leiden, te beheersen en te beteugelen.

De toetreding tot de regering van de Lijst Pim Fortuyn drie jaar geleden en haar latere instorting hadden iets van een volstrekt voorspelbaar noodlot. Wat resteerde van de kortstondige aanwezigheid van haar leider, was – net als eerder na Srebrenica – de radeloosheid vanwege het slecht verricht karwei.

Maar nu was het conflict niet gewapend en ver weg, maar maatschappelijk van aard en speelde het zich voor de deur af. En bovendien dwong de politieke moord dezelfde politici die hun collega, toen hij nog in leven was, diskwalificeerden, onmiddellijk hun houding te bepalen. Daarmee was de zoektocht begonnen naar de nationale identiteit, waarvan niemand nog het belang kon vermoeden. Want het is – om Spanje als voorbeeld te nemen – weliswaar heel duidelijk dat de historische banden die Spanje sinds 800 jaar met de islam verbinden, aan de islamitische immigratie een vertrouwd aureool geven, de afstand tussen culturen blijft bestaan.

Dezelfde onzichtbare muur scheidt beide gemeenschappen zowel in Spanje als in Nederland. Het verschil is, dat niet goed te begrijpen valt waarom de kinderen en kleinkinderen van de eerste ‘gastarbeiders’, die geboren en getogen zijn op Nederlandse bodem, nog steeds worden bestempeld als allochtonen. Als het na zoveel tijd nog steeds gaat om de ‘anderen’ (van het Griekse woord *allos* = ander), die ge-

ken,’ aldus een van de meest geciteerde commentaren. Feit is dat de Spanjaarden zich sinds 1968 gedwongen zagen te leven met het geweld van en in antwoord op de ETA en haar aanslagen. Maar hoewel alle doden gelijk zijn en er geen terroristen zijn die minder verdorven zijn dan anderen, is het mogelijk dat de commotie en het onbehagen in Nederland andere aspecten van de werkelijkheid weerspiegelt. Om kort te gaan, de verwarde opeenstapeling van standpunten met betrekking tot een immigratie die aanvankelijk onbespreekbaar was.

Het gaat in het bijzonder om de zekerheid van de jaren zeventig dat de tijdelijke arbeidsmigrant er weer snel vandoor zou gaan, en toen dit niet het geval bleek, om de bescherming van zijn taal en identiteit zonder dat de staat zijn karakter zou verliezen. Wanneer we de beide factoren koppelen aan het gebrek aan kritische bezinning in de jaren negentig ten aanzien van het model van een multiculturele samenleving die zich zou vormen, biedt thans het voorleggen aan de immigrant van een reeks inburgeringsverplichtingen geen waarborgen op succes. Evenmin moeten we het verlangen te emigreren vergeten dat wordt geuit door onverwacht veel Nederlanders, ontevreden als ze zijn over de samenleving en bang dat de integratie te lang op zich zal laten wachten. Dit is een uiting van een samenleving die haar plaats in de eigen levensruimte niet weet te vinden, na tientallen jaren tevredenheid. Deze plotselinge uittocht verbaast hier en overzee, gegeven het feit dat de vertrekkenden in meerderheid vrije beroepen uitoefenen en zich richten op Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

De paradox deed zich voor dat het idee van een harmonisch samenleven werd verwezen naar de categorie hersenschimmen, maar dat het beroemde Nederlandse sociale laboratorium heel bedrijvig bleef. In de sectoren die Nederland de faam hebben opgeleverd van maatschappijvernieuwer, gingen de zaken in rap tempo door. Het gaat dan om terbeschikkingstelling via de apotheek van hasj voor medisch-therapeutische doeleinden; het gebruik van *hard drugs* onder toezicht in het kader van ontwenningprocessen; en de steun die de wet op de euthanasie geniet, met inbegrip van euthanasie op kinderen, hoewel over dit laatste nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Het zijn ook deze zaken die elders sterk worden bekritiseerd of juist nagevolgd. Enige voorbeelden uit de Spaanse praktijk. In Catalonië is er een

### **Het Nederlands pragmatisme was nuttig voor de oplossing van dringende kwesties, maar is dat niet voor de integratie van islamieten**

plaatst worden tegenover de autochtonen (eveneens uit het Grieks: ‘op deze grond geboren’), dan is het zeker dat de integratie niet op tijd aan de orde is gesteld. Het stempel van eerste- en tweederangsburgers dat het gros van de islamitische gemeenschap zo betreft, omvat aldus beide wezenlijke aspecten: dat van het morele oordeel en dat van het trage tempo. En terwijl de maatschappelijke breuk niet binnen één dag plaatsvond – al leek het er wel op – kan loyaliteit aan een vaderland plaatsmaken voor een gevoel van verbondenheid met de godsdienst. Bovenal met de meest orthodoxe religies, met hun beloften van bevrijding die bezegeld zijn in starre gedragsregels.

De ironie is dat dit alles zichtbaar werd na de moord op Theo van Gogh. Vandaar de verbaasde reacties in het buitenland. “Caramba”. In Nederland doden ze één persoon en verklaart men bijna de noodtoestand. In Madrid stierven op 11 maart niet minder dan 191 mensen en gaat men verder zonder godshuizen en scholen in brand te ste-

project van levering onder toezicht van heroïne aan drugsverslaafden. In zowel Andalusië als Baskenland zijn er experimenten geweest met medisch gebruik van hasj. En wat de euthanasie betreft, zal er in deze zittingsperiode van het Spaanse parlement nog geen wetgeving komen, maar het debat wordt gevoerd. Het is de voorbode van de zoektocht naar praktische oplossingen voor problemen van grote diepgang, zoals drugsverslaving, of met grote reikwijdte, zoals zeggenschap over de eigen dood.

Dit in Nederland gepraktiseerde pragmatisme is heel nuttig geweest als het ging om de oplossing van dringende kwesties, maar misschien moet men een andere schaal toepassen om de integratie van islamieten te vergemakkelijken. Het denkbeeld om tot een 'Europese islam' te komen, gebaseerd op de meest gematigde stromingen, lijkt aantrekkelijk en begint ook in andere landen veld te winnen, met inbegrip van Spanje. Het Nederlandse debat over de immigratie, dat eindelijk vorm begint te krijgen, lijdt nog aan het nuttigheidsdenken dat gehanteerd wordt bij andere maatschappelijke problemen. Als de imams haat prediken, zal men ze moeten uitzetten; als ze alleen Arabisch spreken, zullen ze Nederlands moeten leren en hier een speciale opleiding moeten volgen. Zich met de taal kunnen redden, zal ook verplicht zijn voor de rest van de islamitische gemeenschap die haar niet beheerst, ook al woont men hier al jaren. En meer islamitische scholen openen, zal niet gemakkelijk zijn. Al deze ideeën zijn acceptabel, met uitzondering van de verrassende huisvesting die aanvankelijk was aangeboden aan Ayaan Hirsi Ali en Geert Wilders om hen te beschermen. Zij zijn immers de bedreigden en niet de bedreigers. Hoe het ook zij, dit soort pragmatische deeloplossingen lijkt niet te stoelen op een hecht doortimmerde totaalvisie op de toekomst van de Nederlandse samenleving.

In de jaren tachtig was 'Nederland op de kaart zetten' vanuit journalistiek oogpunt een zware opdracht. Sindsdien zijn de zaken veranderd, maar ook is onder Nederlanders zelf de behoefte steeds sterker geworden te weten wat de anderen van hun samenleving zeggen en hoe ze in andere landen worden gezien. Het lijkt op een tijdverdrijf dat van anekdotes aan elkaar hangt, met een masochistische lading die nu als een boemerang terugkomt. Niemand valt het gemakkelijk een gunstig imago te handhaven. En terwijl de misverstanden – vgl. allereerst de euthanasiepraktijk – opgehelderd moeten worden en geweldadige personen de pas moet worden afgesneden,

is de kern van de kwestie eigenlijk hoe gezamenlijk verder te gaan als burgers van één land. Het dilemma bestaat niet alleen in Nederland, maar het probleem is hier dat het slechte publiciteit genereert, die de internationale uitstraling van het land compliceert. Zoiets helpt, binnenslands, evenmin de toenadering te bevorderen tussen twee gemeenschappen die op zo pijnlijke wijze met elkaar geconfronteerd zijn.

Isabel Ferrer is in Nederland werkzaam als correspondent van het Spaanse dagblad *El País*. Deze bijdrage werd exclusief voor de *Internationale Spectator* geschreven. Vertaling uit het Spaans door Gerard J. Telkamp. Met dank voor het typewerk aan Birgit Leiteritz.

[vervolg van blz. 186]

op de Duitse markt. Dat is geen overbodige luxe, want het aantal Duitse toeristen dat naar Nederland komt, is vorig jaar met 7% gedaald. Het reclamebureau dat de miljoenenorder binnensleepte, is niet van de straat. Het ontwikkelde onder meer een campagne voor de koffieapparaten van Douwe Egberts. Geen gekke keus, want op het gebied van 'branding' weten onze koffiebranders van wanten. Sleutelen aan goede beeldvorming, het is het proberen waard, ook als het niet om koffiezetten gaat. Leg de lat niet te hoog bij alle nobel streven. En houd niet te veel ballen in de lucht, iedere jongleur kent zijn grenzen. Een Amerikaanse expert op het gebied van *image building* op bezoek in Europa zei onlangs op de televisie: 'het eerste wat je moet bedenken bij het opbouwen van een imago is dat mensen voor ieder land maar heel weinig ruimte in de kop beschikbaar hebben.' Frankrijk heeft de Eiffeltoren, Finland de Nokia en Nederland, zeg ik Karien van Gennip nogmaals na, de tulp. Ook via de achteruitkijkspiegel is een tulpenveld een prachtig gezicht.

## Het Nederlandse beeld in Tsjechië: *traditie en nieuwigheid*

Vooropgesteld: als er in één Europees land een positief beeld over Nederland bestaat, dan is het in Tsjechië. In de 17de eeuw begaf 'een van de grootzonen der Tsjechische natie', de protestantse theoloog, pedagoog en didacticus Jan Amos Komensky (Comenius) zich als balling naar Nederland. Hij verbleef veertien jaar in Amsterdam (1656-1670) en werd begraven in Naarden. Het mausoleum, waar zijn graf zich bevindt, is Tsjechisch grondgebied.

Comenius, Nederland en Naarden. Deze drie begrippen vormen een traditionele band van het weldenkende deel van de Tsjechische bevolking met het Nederlandse koninkrijk. Naarden blijft, ook in de 21ste eeuw, een belangrijk Tsjechisch pelgrimsoord. Comenius prijkt op het Tsjechische bankbiljet van 200 Kroenen, met de gestileerde Naardense vesting op de achtergrond: een eerbetoon aan Nederland.<sup>1</sup>

Een bijdrage aan het positieve Tsjechische beeld over Nederland leverde de journalist en schrijver Karel Capek in zijn reisverslag *Over Holland* (1931). Hij geldt in Tsjechië als de beste schrijver uit de eerste helft van de vorige eeuw; zijn reisimpressies worden telkens weer herdrukt en – wat belangrijker is – nog altijd gelezen. Capek had in de jaren dertig niets dan lof voor Nederland en zijn arbeidzame bevolking: 'Het is toch zo'n vlot, vlak, bevallig en verstandig land; men heeft er zijn zaakjes mooi geregeld en leeft er zo keurig.'<sup>2</sup>

Het liefst had Capek gezien dat de Tsjechen het kleine Nederland, 'zo een tevreden en praktisch land', tot hun voorbeeld namen.<sup>3</sup> Men kan stellen dat tot de dag van vandaag sympathie en zelfs bewondering in de Tsjechische gevoelens jegens Nederland de boventoon voeren.<sup>3</sup>

Als toeristen – in 2004 bezocht het recordaantal van 250.000 Nederlanders de Tsjechische Republiek – maken onze landgenoten naam als een 'bijzonder spaarzame natie', getuige de bevindingen van verscheidene eigenaren van Tsjechische restaurants, hotels en campings. Deze Tsjechen verbazen zich waarom een van de rijkste volkeren van de Europese Unie in het toch niet erg dure Tsjechië 'zo omzichtig met geld omgaat'.<sup>4</sup>

Toch zijn het niet de spaarzaamheid van de vakantievierders of juist de grote vrijgevigheid bij interna-

tionale humanitaire acties, en ook niet de benevolente houding jegens de allochtone bevolkingsgroepen en zelfs niet de laatste trend, de Nederlandse kooplust op de Tsjechische onroerend-goedmarkt,<sup>5</sup> waaraan de Tsjechen denken wanneer het woord Nederland valt. Resultaten van een enquête *Wat weten wij van Nederland*, gehouden onder 100 studenten aan de Filosofische faculteit van de Universiteit van Olomouc in het jaar 2003, laten een ander beeld zien.<sup>6</sup>

Op de vraag 'Noteer drie begrippen die bij u opkomen wanneer u het woord Nederland hoort', met het uitdrukkelijke verzoek geen Nederlandse steden te noemen en snel te reageren, luidden de tien meest genoemde Tsjechische associaties met Nederland als volgt:

Begrippen	Percentage respondenten
1. Tulpen/bloemen	68%
2. Windmolens	46%
3. Kaas	40%
4. Drugs, marihuana, coffeeshops	21%
5. Polders/drooglegging	16%
6. Klompen	12%
7. Euthanasie	8%
8. Homohuwelijken/homotolerantie	7%
9. Kanalen/grachten	7%
10. Voetbal/Ajax	6%

Welke conclusie kunnen wij hieraan verbinden? Een nadere beschouwing van de antwoorden leert dat bij de meeste Tsjechische respondenten (44%) een *traditioneel beeld* van Nederland bestaat, d.w.z. een combinatie van drie begrippen uit de volgende vijf die het Nederlandse beeld naar buiten toe traditioneel bepalen: tulpen, molens, kaas, klompen en polders/strijd met water.<sup>7</sup>

Naast het traditionele beeld komt bij de Tsjechische academici *in spe* een ander beeld naar voren, een *gemengd beeld* van Nederland, d.w.z. een mix van traditionele elementen met elementen uit de laatste tijd, waar Nederland in Europa om bekend staat: drugs, marihuana en coffeeshops; een vooruitstrevende euthanasiewetgeving; wettelijke bescherming van homohuwelijken, met de mo-

gelijkheid tot adoptie van kinderen.<sup>8</sup> Maar liefst 28% van de respondenten heeft zich dit gemengde beeld (bijvoorbeeld Nederland als land van tulpen, kaas en drugs; of Nederland met klompen, euthanasie en homohuwelijken, als de meest in het oog springende kenmerken) eigen gemaakt.

In 2004 stond Nederland in Tsjechië meer dan ooit sinds de Fluwelen Revolutie in de schijnwerpers van de media, en wel om twee uiteenlopende redenen. Ten *eerste* door de activiteiten van moslim-extremisten, met de moord op filmmaker en journalist Theo van Gogh als dieptepunt. De Tsjechische pers, radio en televisie schonken veel aandacht aan deze kwestie, maar ook aan de weinig succesvolle integratie van delen van de moslimpopulatie in Nederland en voorts aan de wijze waarop de autoriteiten het probleem trachtten op te lossen.

‘De spreekwoordelijke Nederlandse tolerantie werd zwaar op de proef gesteld’, zo kon de Tsjechische reactie op de ontwikkelingen in het koninkrijk, inclusief het verscherpte Nederlandse asielbeleid, worden samengevat. De publieke opinie, met de Tsjechische media voorop, toonde veel begrip voor de Nederlandse houding in bovengenoemde kwesties.<sup>9</sup>

Dit gold bepaald niet de sluiting van de grenzen voor werknemers uit de nieuwe Midden-Europese lidstaten van de Europese Unie, waaronder ook Tsjechië. Binnen de Nederlandse regering werd deze politiek vooral bepleit door de VVD-minister van Financiën Gerrit Zalm en zijn partijgenoot en staatssecretaris bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid Mark Rutte.<sup>10</sup> Zo’n plotselinge ommezwaai van Nederland, dat binnen de Europese Unie tot dusver het vrije verkeer van werknemers en diensten hoog in het vaandel hield, had men in Praag niet verwacht.<sup>11</sup> De Tsjechen voelden zich gebruiseerd en als tweederangsburgers behandeld.

Kort en bondig, de Tsjechische autoriteiten vonden de Nederlandse politiek kortzichtig, onzinnig en voor de Tsjechische Republiek ronduit beledigend. Ook het feit dat Nederland nauwelijks differentieerde tussen de diverse Midden-Europese staten in de bovengenoemde kwestie en de situatie op de arbeidsmarkt in Tsjechië met die in bijvoorbeeld Polen gelijk stelde, was tegen het zere been van Praag.<sup>12</sup>

Bij het bezoek aan Tsjechië van premier Balkenende in februari 2004 heeft zowel de Tsjechische premier Vladimir Spidla als president Vaclav Klaus de houding van Nederland scherp veroordeeld. De sfeer bij de besprekingen was die

van de Koude Oorlog. Daags na het bezoek van de Nederlandse delegatie kopte het gezaghebberende dagblad *Lidove Noviny* veelzeggend: ‘Spidla dreigt Nederland met tegenmaatregelen. Premier en president wezen gisteren het besluit van de Nederlandse regering de Tsjechen niet op de arbeidsmarkt toe te laten, resoluut van de hand.’<sup>13</sup>

Alle commotie in de Tsjechische Republiek over de veranderde Nederlandse opstelling ten spijt, blijft de sympathie van Tsjechië voor Nederland stand houden. De Tsjechen beseffen dat politici als Zalm en Rutte komen en gaan, terwijl hun grote landgenoot Komensky – een belangrijk symbool van de Tsjechische nationale identiteit – eeuwig in de Naardense aarde blijft rusten. Waarvoor welgemeende Tsjechische dank.

#### Noten

- 1 Vergelijk O. Kulhanek - M. Ondracek, bankbiljet van 200 Kronen, Ceska Narodni Banka, Praag, 1998.
- 2 K. Capek, *Obrazky z Holandska*, Verzameld werk I, Praag, 1958, blz. 323-324.
- 3 Het is opvallend hoe na de Fluwelen Revolutie van 1989 juist Nederland als voorbeeld voor de jonge Tsjechische democratie gold: bijv. de Nederlandse grondwet bij de formulering van de toenmalige Tsjechoslowaakse constitutie; de Nederlandse subsidieregelingen in de culturele sector; gezondheidszorg; stadsontwikkeling; politietraining; Nederlands-Duitse projecten op middelbare scholen om de pijnlijke reminiscenties aan de bezettingstijd en de anti-Duitse gevoelens te overwinnen, enz.
- 4 ‘Narod sporivych cestovatelů’ [Natie van spaarzame reizigers], in: *Lidove Noviny*, 25 augustus 2004, blz. 30.
- 5 *Ibid.*
- 6 Deze enquête werd in opdracht van de auteur gehouden aan de Universiteit van Olomouc in het voorjaar van 2003. De Tsjechische respondenten, geboren in de jaren 1981, 1982 en 1983, waren studenten van in het bijzonder geschiedenis, talen, pedagogiek en filosofie. De volledige resultaten van de enquête zullen worden gepubliceerd in *Acta Universitatis olackiana Olomouensis*.
- 7 Het valt tevens op met welk gemak deze Tsjechen de vraag beantwoordden. Slechts twee respondenten konden zich bij het begrip Nederland niets voorstellen, terwijl één respondent één (goed) antwoord wist te geven in plaats van drie. Hieruit blijkt te meer dat Nederland, een handelsstaat bij uitstek, van alle Europese landen wellicht over de sterkste *corporate identity* beschikt. Anders gesteld, een Tsjech in een vergelijkbaar onderzoek met betrekking tot bijvoorbeeld

- Portugal of Bulgarije zal waarschijnlijk lager scoren dan in een onderzoek over Nederland.
- 8 Of tolerantie jegens drugsgebruik, jegens euthanasie of jegens sluiting van homohuwelijken door de respondenten als positief dan wel als negatief wordt beoordeeld, valt niet vast te stellen. In deze enquête werd niet verder naar waardeoordelen gevraagd.
  - 9 Als een voorbeeld uit vele dient de in Tsjechië veel beluisterde radio-uitzending *Svet kolem nas* van 17 december 2004. Zij werd volledig aan de situatie in Nederland gewijd. *BBC World Service*, Praag, 17 december 2004.
  - 10 Interview met staatssecretaris Rutte, 'Er zijn grenzen aan wat Nederland aankan', in: *NRC Handelsblad*, 24 januari 2004.

- 11 Vergelijk 'Nizozemci pritvrdili. Cesi se ptaji proc' [Het Nederlandse standpunt verhardt. Tsjechen vragen zich af waarom], in: *Lidove Noviny*, 16 februari 2004.
- 12 Voor de Nederlandse houding zie: 'Kabinet beperkt toestroom Oost-Europese werknemers', in: *de Volkskrant*, 14 februari 2004. Voor de Tsjechische reactie is kenmerkend het interview met de minister van buitenlandse zaken Cyril Svoboda in *Lidove Noviny*, 17 februari 2004, blz. 2.
- 13 *Lidove Noviny*, 17 februari 2004, blz. 1.

Dr Hans Renner is hoogleraar geschiedenis van Midden-Europa aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## New Clingendael Study

# The Lisbon Process: Lack of Commitment, Hard Choices and the Search for Political Will

Anna Michalski

Clingendael Study 23  
ISBN: 90-5031-095-8  
Price: € 12,50

At the summit at Lisbon in March 2000, the European leaders agreed to a remarkable objective, namely to turn the European economy into 'the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion'. Since its inception, the Lisbon process has been fraught with difficulties, and half-way to its self-imposed deadline of 2010, the EU member states are in most cases far from fulfilling the objectives set out.

In the run-up to the mid-term review of the Lisbon process at the Luxembourg European Council in March 2005, the debate is on about what measures should be adopted to improve the progress towards the Lisbon goals. In view of the fact that the EU's credibility is at stake, not only in terms of its international attractiveness as an economic area but even more as a political undertaking capable of preserving Europeans' way of life, the Lisbon process now counts among the Union's major challenges.

This topical study contributes to the current debate on Lisbon by exposing some of its weaknesses of a governance and procedural nature. It argues that improvements are possible in the short-to-medium term to the way in which policy coordination is conducted on the European level among the EU institutions, between the national and European levels and among stakeholders in the domestic setting. More serious, however, is Lisbon's lack of popular legitimacy and its deficiency in terms of political accountability which can only be enhanced by improving parliamentary involvement, both on the national and European levels, in the debate about the objectives of socio-economic and environmental reform and the necessary political choices that it presents. In the end, however, the success or failure of Lisbon will depend on the degree of political will that European leaders are willing and able to show.

Anna Michalski is a senior research fellow at the Clingendael Institute.

Informatie is beschikbaar via het secretariaat CESP (Clingendael European Studies Programme):  
070 - 3746622/636. E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

## Vlaanderen gidsland?

Geen enkel land staat zo dicht bij Nederland als Vlaanderen. De modale Vlaming heeft altijd al een duidelijk beeld van Nederland gehad. Natuurlijk bevatte dit beeld de klassieke stereotypen, maar de algemene houding was genuanceerd: er was pro en contra. De soms nogal arrogante, betweterige houding van het kleine maar superieure gidsland kon in Vlaanderen niet bepaald op veel sympathie rekenen. De Vlamingen geloofden niet echt in die morele superioriteit. Als puntje bij paaltje kwam, dan zochten Nederland en de Nederlanders hun voordeel en laptten de mooie principes aan hun laarzen. Aldus de Vlaamse volksziel.

Ook de nogal opvallende onwetendheid over Belgische toestanden en de koude onverschillige houding van Nederlandse bewindslieden ten aanzien van de Vlaamse emancipatiestrijd, die als belangrijke doelstelling had het Nederlands als cultuur- en bestuurstaal in Vlaanderen te laten verankeren, hebben veel Vlamingen gestoord. Te meer omdat het resultaat van die strijd zeer ten goede is gekomen aan de Nederlandse culturele nijverheid; deze beperkte markt heeft er toch maar zes miljoen mogelijke klanten bij gekregen. De Franssprekenden in België klagen minder over onverschilligheid van Parijs in verband met hun politieke problemen. Ze weten dat Parijs – als het erop aan komt – achter hen staat. De Vlamingen zijn veel minder zeker van Den Haag. Als het erop aan komt, staan ze alleen. Dit is heel zeker het geval wanneer ze proberen de positie van het Nederlands binnen de brede Europese Unie te verdedigen.

### Vlaanderen hollandofiel

Toch leek het erop dat in de jaren zestig, zeventig en tachtig Vlaanderen hollandofiel aan het worden was. De Nederlandse televisiezenders waren zó populair in Vlaanderen, dat dit voor paniek zorgde in het hoofdkwartier van de eigen zender. De Vlamingen waren dol op Nederlandse presentatoren, komieken, zangers en zelfs politici. Maar ook taboedoorbrekende programma's over seksualiteit, homoseksualiteit, abortus en drugs haalden hoge kijkcijfers in het toen nog preutse Vlaanderen. In Nederland kon op de buis wat in Vlaanderen niet mocht, en hoewel oudere Vlamingen dachten dat de Nederlanders plots losgeslagen waren en overdreven, bleven ze toch kijken.

Nu zijn er zoveel eigen commerciële zenders in Vlaanderen, dat nog weinig naar de Nederlandse netten wordt gekeken. Anderzijds zijn de directeurs van de Vlaamse zenders zozeer overtuigd van de stupiditeit van de Vlaamse kijkers, dat sommige Nederlandse *soaps* die ze aanbieden, ondertiteld worden. Natuurlijk niet in vertaling, maar als letterlijke weergave van wat er gezegd wordt. Ze stellen dat het publiek dusdanig gewoon is Amerikaanse *soaps* met ondertitels te bekijken, dat ze deze missen en zich niet comfortabel voelen wanneer ze naar Nederlandse producten zonder ondertiteling kijken. Eigenaardig is wel dat hetzelfde publiek dit vroeger niet voelde wanneer het rechtstreeks naar de Nederlandse zender keek. (De in de nationale taal van de belangrijkste commerciële zender, het platste Antwerps, uitgezonden *soaps*, die minstens in de helft van Vlaanderen niet of slecht begrepen worden, moeten het zonder ondertiteling stellen.)

Niemand heeft ooit het effect bestudeerd van wel dertig jaar Nederlandse televisie kijken in Vlaanderen. Van twee feiten ben ik zeker. Het heeft de emancipatie van Vlaanderen bevorderd en anderzijds de Vlamingen ook verder verwijderd van de Frans-taligen. Deze keken in grote getale naar de Parijse zenders, die een andere mentaliteit en boodschap verspreidden. Nederlanders anderzijds keken weinig naar de Vlaamse zenders, omdat de bekabeling lang is uitgebleven en toen die er eenmaal was, werden ze overspoeld met eigen commerciële zenders.

We hadden het tot heden over de doorsnee-Vlamingen die doorgaans geen contacten met Nederland hadden, of het moest zijn via de televisie. Altijd al was er een andere groep Vlamingen die veel contacten met Nederland en Nederlanders onderhield. Uiteraard impliceerde dat dat er ook evenveel Nederlanders waren die Vlaanderen en de Vlamingen kenden. Maar ze maakten een kleiner percentage van de bevolking uit dan in Vlaanderen het geval was. De Vlaamse Nederlandkenners waren in staat door de stereotypen heen te kijken. Hun houding varieerde van mateloze bewondering tot kritische waardering en was zelden negatief. Deze Vlaamse Nederlandgangsters vonden het Nederlands politiek bedrijf meer doorzichtig en dus democratischer en minder corrupt dan het Belgische, ze apprecieerden het beter en sneller werkende Nederlandse over-

heidsbestuur, koesterden bewondering voor een aantal Nederlandse hoogleraren die in een zeer vlot Nederlands belangrijke en vernieuwende (leer)boeken schreven, hielden van de literatuur en het theater, lazen de betere Nederlandse kranten en weekbladen en hoopten openlijk dat Vlaanderen en België een beetje meer op Nederland zouden gaan lijken. Ook betreurden ze de 'revolutie' van 1830, maar als realisten droomden ze helemaal niet van een politieke hereniging. Nederland was inderdaad gedurende drie decennia (1960-1990) op vele gebieden het gidsland voor een grote groep Vlaamse intellectuelen.

In de jaren negentig begon een zekere grijsheid op te vallen in het intellectuele debat in Nederland. Zeker, ieder had een eigen mening – dat hoorde zo – maar op een groot aantal delicaat geachte gebieden was die mening voor iedereen dezelfde. Een blijkbaar onzichtbare, maar door iedereen zeer gevreesde, hand zorgde daarvoor. In Vlaanderen bestonden ook grotendeels dezelfde intellectuele taboes, maar ze waren minder stringent. Door de 'gebeurtenissen' is in Nederland plots een enorme en stevige dijk doorbroken en komen opgekropte ideeën en gevoelens te voorschijn met een heftigheid die de Vlamingen met verstomming slaat. Wat in Nederland gezegd en geschreven kan worden, kan nog niet in Vlaanderen.

*Nederland is dus gidsland af.* Dit is maar goed ook, denken de Vlamingen, want de Nederlanders hebben veel te lang naast hun klompen gelopen. Nederlanders waren vervreemd van het beleid dat ze voerden en de ideologieën die ze verspreidden. Ze dachten dat ze dit *moesten* doen, maar stonden er niet altijd achter en durfden dat niet te zeggen. Nederlandse politici en opiniemakers stonden gedeeltelijk bewust en soms onbewust heel ver van of boven de bevolking. Deze tendens is niet helemaal verdwenen. Nederlanders verschraken als enig land ter wereld hun eigen cultuur door zonder dat iemand het vraagt of voorschrijft hun onderwijs te verengelsen. Ze denken dat het zo hoort en niemand vraagt zich af of ze dat ook wel zelf willen. Op die manier zullen ze een *intelligentsia* opbouwen die nog meer van de bevolking zal vervreemden en dit in naam van een zeer hooghartig en zeer onpraktisch ideaal waarin Nederland zeer wil uitmunten: de internationalisering.

### **Vlaams leedvermaak, maar vooral medeleven**

Het resultaat van de 'gebeurtenissen' is dat Nederland nu een gewoon klein West-Europees land met zware problemen is geworden, met vraagstukken waar niet meteen een oplossing voor te vinden is.

Deze problemen waren er vroeger ook al, maar het was onfatsoenlijk ze te noemen of ze te zien. Voor het eerst bekennen de Nederlanders schoorvoetend dat ze het op vele gebieden ook niet meer weten.

Natuurlijk is er wat leedvermaak in Vlaanderen, maar het *medeleven overheerst*, want men kampt er uiteindelijk ook met dezelfde moeilijkheden. Optimisten stellen dat de situatie ook in positieve zin kan worden omgebogen. De prille Vlaamse diplomatie hoopt dat er nu meer op voet van gelijkheid en met een realistischer Nederland kan worden onderhandeld en dat er op die manier meer akkoorden uit de bus zullen komen. Het neerbuigende zou kunnen verdwijnen en Nederland zou misschien meer begrip kunnen opbrengen voor de Belgische en Vlaamse complexiteit. Anderen stellen dat die verwachtingen wat te vroeg komen, want Nederland is nu vooral met zichzelf bezig en worstelt door een ware identiteitscrisis met torenhoge vragen als: wie zijn we en wat willen we echt? Op buitenlands gebied moet Nederland aanvaarden dat het naoorlogs verlies van historische, economische en politieke macht niet gecompenseerd kan worden door morele superioriteit in de internationale politiek als dat niet echt gedragen wordt door de bevolking en de feiten. Trouwens, was die morele superioriteit niet vooral een middel om in de eerste rij te gaan staan en op die manier uiteindelijk toch meer macht of aanzien te verwerven? Een vergelijking met Zweden gaat hier op. Ook hier is het herwinnen van een lang verloren eersterangpositie meer verantwoordelijk voor de breed geëtaleerde morele superioriteit dan de intrinsieke morele waarden in de maatschappij. Ook daarom zijn de taboes er torenhoog.

Misschien moet Nederland gewoon zijn belangen verdedigen en dit is al moeilijk genoeg. Tot deze belangen behoort ook een beter contact met Vlaanderen. Voor de Vlaamse diplomatie is het tot heden een akte van geloof geweest dat de relatie met Nederland – om maar al te evidente geopolitieke redenen – absolute voorrang genoot. Dat is van Nederlandse kant, ondanks mooie woorden bij bepaalde plechtigheden, nooit het geval geweest. Vóór de Belgische grondwetsherziening van 1993 kon een méér dan oppervlakkig contact met Vlaanderen de goede verhoudingen met het koninkrijk België in gevaar brengen, nadien was er de gewoonte, of altijd een of andere reden, om een dergelijk contact achterwege te laten. Veelal ontbrak enige belangstelling: er zijn zoveel boeiender of exotischer oorden. Een eind september 2004 in Nederland gehouden Belgisch-Nederlands

diplomatiek congres negeerde zelfs helemaal het bestaan van Vlaanderen als speler op diplomatiek gebied. Het geheel baadde eerder in de sfeer van 1930 dan van 2004 en het werd dan ook door de Vlaamse regering geboycot. Uiteraard is dit in Nederland in het geheel niet opgevallen. Nederland wil helemaal niet beseffen dat het kleine maar geopolitiek complementaire Vlaanderen de enige zekere bondgenoot zou kunnen zijn in een steeds groter Europa en een bozer wordende wereld. Daarmee alleen redden we het natuurlijk niet, maar het is altijd geruststellend om in het internationaal verkeer over een soort van *compagnon de route* te kunnen beschikken, met wie vertrouwelijk kan worden omgegaan en die begrip toont voor standpunten en problemen.

Het gaat helaas eerder de andere richting uit. In twee zeer belangrijke hangende kwesties: de uitdieping van de Westerschelde en de IJzeren Rijn – beide vitaal voor de groei van Antwerpen en dus Vlaanderen – kan van Nederlandse zijde moeilijk gesproken worden van een echte wil tot samenwerking. Het is natuurlijk waar dat de financiële middelen van de Nederlandse regering thans beperkt zijn, maar ook vroeger werd geen echte vooruitgang in beide dossiers geboekt. Toen werd dankbaar gebruik gemaakt van het gebrek aan coördinatie van Vlaamse en federaal Belgische ambtenaren en kabinetten en de slordig voorbereide dossiers. Nederland ziet wel in dat het uiteindelijk in beide dossiers zal moeten toegeven, maar wil opzettelijk, om Rotterdam wat uit de wind te zetten, de behandeling zo lang mogelijk rekken en er zoveel mogelijk aan verdienen.\* Dit soort praktijken kan juridisch wel in orde zijn, maar laat men bij voorkeur niet onder vrienden of bondgenoten plaatsvinden. Ze verzuren de stemming.

Vlaanderen zal zich niet eeuwig goed voelen in de positie van smachtende minnaar wiens liefde niet wordt beantwoord. Een herwonnen realisme kan Nederland er misschien toe brengen daar voortaan wat rekening mee te houden. Liefdesverklaringen aan Nederland kunnen zeldzaam worden en het nieuwe Vlaanderen kan ook zelfbewuster worden en nieuwe vrienden kiezen.

Erg belangrijk voor de Vlaams-Nederlandse verhoudingen is de keuze die Nederland zal maken in de beslissing over het al dan niet voortzetten van het Beneluxverdrag. Wallonië heeft altijd een zekere afkeer gevoeld voor dit verdrag en de houding van Luxemburg is zeer neutraal. Het federale België wacht af. Alleen Vlaanderen is er bewust positief over. Indien het verdrag wordt voortgezet, zal

rekening moeten worden gehouden met de federalisering van de Belgische buitenlandse politiek. Dit betekent dat Vlaanderen, Wallonië en Brussel op een of andere manier zullen moeten kunnen meepraten. Wanneer dit allemaal niet zou lukken, dan is het mogelijk dat Vlaanderen zal aandringen op een bijzonder Vlaams-Nederlands verdrag, waarin mogelijk de Taalunie en het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag zijn opgenomen. Indien Nederland daar niet op zou willen ingaan omdat Vlaanderen geen soevereine natie is, of om welke reden dan ook, zou dit een dieptepunt in de wederzijdse betrekkingen veroorzaken. Dit scenario is niet onmogelijk.

Dit alles staat in schril contrast met het werkelijke leven. Hoewel de Vlamingen vanwege een overvloed aan eigen televisieprogramma's nog weinig de Nederlandse televisiezenders bekijken en dus in zekere zin van Nederland vervreemden, zijn er op zoveel gebieden steeds meer contacten. De treinen Brussel-Amsterdam-Brussel zitten steeds voller en het aantal Nederlandgangers neemt toe. Naast de traditionele culturele en universitaire contacten groeien de verlevtingen in het bedrijfsleven zeer sterk. Het gaat allang niet meer om een eenrichtingsverkeer van nederige Vlamingen die in Nederland iets komen leren.

De trend is eerder omgekeerd. Algemeen wordt in Nederland nu aangenomen dat de levenskwaliteit in Vlaanderen beter is dan in Nederland. Over twee belangrijke aspecten ervan bestaat een absolute consensus: onderwijs op alle niveaus en medische verzorging. Maar ook andere aspecten van de Vlaamse samenleving, zoals de welzijnssector en de audiovisuele media, worden niet alleen interessant gevonden, maar echt geapprecieerd. De meesten van de tienduizenden Nederlanders die zich in Vlaanderen of Brussel hebben gevestigd, willen nooit meer terug. Vlaanderen gidsland? God behoeft ons!

## Noot

\* Medio maart werd een akkoord bereikt met wederzijdse concessies over Westerschelde en HSL.

Dr Yvan Vanden Berghe is gewoon hoogleraar in de diplomatieke geschiedenis aan de Universiteit Antwerpen.

De literatuur over het in deze bijdrage behandelde onderwerp is uitgebreid. Het onlangs verschenen boek van Jan De Groof, Toon Hagen en Annick Schramme (red.), *Gedrag na Verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland- Vlaanderen* (Leuven: Davidsfonds, 2004) bevat uitgebreide literatuurlijsten.

# Onwetendheid over Europa en Europese Grondwet leidt tot pseudo-opinies

Op 1 juni 2005 zal in Nederland een referendum worden gehouden over de Europese Grondwet. De kiezer kan zich uitspreken over de volgende vraag: *Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?* De kiezer wordt gevraagd zijn of haar opinie te geven over de Europese Grondwet. Er bestaat vrij algemeen consensus dat zowel het uiten van opinies als het innemen van standpunten over politieke strijdpunten *argumentatie op grond van kennis* veronderstelt. Bij het vormen van opinies over politieke vraagstukken en strijdpunten is *politieke kennis* een component met op zich zelf staande effecten.<sup>1</sup> Aangezien het leeuwendeel van de burgers niet of nauwelijks weet heeft van Europese zaken en ook niet mag worden verwacht dat dit over een aantal maanden (juni 2005) anders zal zijn, kan worden getwijfeld aan de kwaliteit van de uitkomst van het referendum over de Europese Grondwet. Het 'voor' of 'tegen' die Grondwet van veel burgers is niet veel meer dan een *pseudo-opinie*.

Blijkens de *Eurobarometer 62* van de Europese Commissie van december 2004 steunt bijna driekwart van de Nederlanders het idee van een Europese Grondwet.<sup>2</sup> Eenvijfde is er tegen en 6% weet het niet. Van de 25 EU-lidstaten doet Nederland het niet slecht in de voorkeur voor die Grondwet. Alleen de Belgen, Slovenen, Duitsers, Luxemburgers, Cyprioten en Italianen zijn nog positiever. Waarop is die positieve houding van Nederlanders gebaseerd? Op vertrouwen in de instellingen van de Europese Unie? Op tevredenheid over hoe de democratie in de EU werkt? Niet direct, want over beide zaken zijn Nederlanders per saldo niet zo positief te spreken. Is het te verklaren vanuit het idee dat zij menen dat Nederland per saldo profijt heeft van het EU-lidmaatschap? Het is mogelijk.

Wél is duidelijk dat het niet te verklaren is op basis van hun kennis van de Europese Unie. Want het kennisniveau is niet buitengewoon hoog te noemen. Blijkens de *Eurobarometer 61* (juli 2004) menen bijna vier op de tien Nederlanders een betrekkelijk hoog niveau van kennis over de EU te hebben. De anderen geven aan dat zij een beetje, dan wel (bijna) niets weten. Het zelfbeeld van het kennisniveau sluit aan

bij de gemiddeld lage score op een kennisquiz van tien vragen over de EU. Drie vragen licht ik er uit. De eerste is de uitspraak dat de Europese Gemeenschap kort na de Eerste Wereldoorlog is gesticht. Dat is juist, zegt meer dan de helft (55%) van de ondervraagden. De tweede is dat de voorzitter van de Europese Commissie rechtstreeks wordt gekozen door de burgers van de EU. Geconfronteerd met deze uitspraak zegt tweederde (65%): dat is juist. De derde vraag betreft het rechtstreeks kiezen van de leden van het Europees Parlement. Bijna de helft (47%) is daarmee bekend. Zo'n drie maanden vóór de Europese verkiezingen (het veldwerk dateert van februari-maart 2004) geeft de helft van de ondervraagden aan niet te weten dat men kiesrecht heeft.

Dat meer dan 80% van de burgers – blijkens het kiezersonderzoek over het referendum over de ratificatie van de Europese Grondwet dat het kabinet onlangs heeft laten uitvoeren – nauwelijks een idee heeft dat er een Europese Grondwet is en wat daarin staat, is dan ook niet erg verrassend. Het grote publiek is niet erg bekend met de Europese integratie. Alleen in de kranten in wat wel wordt genoemd het hogere segment, is geregeld informatie te vinden over het debat over de Europese Grondwet. Aan de doorsnee-burger gaat die informatie evenwel voorbij: hij of zij hoort er niet over, ziet en leest het niet, en discussieert er niet over met vrienden en kennissen of met collega's op het werk.

Wat betreft Europa en de Europese Unie weten we uit diverse peilingen van onderzoeksbureaus dat door de jaren heen veel Nederlanders van die onderwerpen niet erg op de hoogte zijn.<sup>3</sup> De stelling dat maar weinig Nederlanders in staat zijn uit te leggen wat het EU-lidmaatschap van Nederland eigenlijk inhoudt, is bepaald geen boude these. Ter illustratie van het gemiddeld lage niveau van kennis en inzicht van de doorsnee-Nederlander van Europese zaken geef ik een paar voorbeelden. In 1996 menen ruim vier op de tien Nederlanders dat het Europees Parlement het meest te vertellen heeft in de EU. Eenvijfde deel denkt dat de Europese Commissie het meest te vertellen heeft, bijna een kwart zegt niet te weten hoe het zit en niet meer dan 15% geeft het goede antwoord, namelijk de Raad van Ministers.

In het voorjaar van 2001 is er op dit punt weinig veranderd. Blijkens de *Eurobarometer 55* denken Nederlanders dat het Europees Parlement de belangrijkste politieke instelling van de EU is. De burgers uit de andere EU-lidstaten denken dit ook, met uitzondering van Duitsers en Oostenrijkers. In een peiling van eind 2000 is gevraagd in welke mate EU-burgers bekend zijn met de Unie. Eén op de zeven Nederlanders zegt dat men (bijna) niets weet van de EU, bijna de helft zegt een beetje te weten en ruim een derde geeft aan zich redelijk geïnformeerd te voelen, aldus *Eurobarometer 54*.

Net zoals hun mede-EU-burgers weten in 2004 maar weinig Nederlanders waar de EU haar budget van ruim 115 miljard euro aan uitgeeft. Veel Nederlanders weten niet dat ruim 40% van het EU-budget naar landbouw gaat. Men denkt dat het budget vooral opgaat aan de kosten voor het ambtelijk apparaat (EU-ambtenaren en staf, bijeenkomsten en gebouwen), terwijl daar maar 5% mee is gemoeid. Verondersteld mag worden dat maar weinig gewone burgers weten dat sinds een aantal jaren Nederland nettobetaler is; dat wil zeggen: meer aan de Europese fondsen betaalt dan het ontvangt.

### Ook zonder kennis een mening

Idealiter veronderstelt het uiten van opinies enige argumentatie op grond van kennis. Aan betrouwbare opiniepeilingen ligt de gedachte ten grondslag dat respondenten een opinie of mening hebben over het onderwerp waarover zij worden ondervraagd. Het idee is dat respondenten bijvoorbeeld discussies in de krant en/of op de radio en televisie hebben gevolgd, wellicht met anderen over het thema hebben gesproken en gediscussieerd, en er ten minste over hebben nagedacht. Zij hebben in meer of mindere mate een zekere uitgekristalliseerde opinie gevormd die zij geven wanneer daarnaar wordt gevraagd, in gezelschap of in een (telefonische) enquête.

Het is al vrij lang bekend dat mensen met weinig politieke kennis zich niet gehinderd voelen politieke opinies tot uitdrukking te brengen. De Amerikaanse politicoloog Russell Neuman meent dat de interview-situatie dit verschijnsel in de hand werkt.<sup>4</sup> Respondenten voelen zich tegenover de interview(st)er verplicht een opinie uit te spreken. Ook in de gevallen dat respondenten wordt voorgehouden dat niet iedereen een opinie heeft over allerlei vraagstukken en dat men over het vraagstuk moet hebben nagedacht om ergens een opinie over te hebben, kiest

ten minste 80% van het publiek een van de voorgelegde antwoordalternatieven in reactie op de vragen. Opinies worden veelal ter plekke bedacht, dan wel op een eigen manier 'doorgegeven' van wat men gisteren op het televisiejournaal heeft gezien. Neuman spreekt in dit verband van *pseudo-opinies*. Het idee dat alleen personen die weten waar zij over spreken een opinie tot uiting brengen, is onjuist. Neuman formuleert in dit verband de 80/80-regel: 80% van de (Amerikaanse) bevolking spreekt een opinie uit in 80% van de gevallen. Verder is het aantal mensen dat een opinie uitspreekt afhankelijk van de bewoordingen van de vraag, de interviewsituatie, de vragen die eraan voorafgingen, alsmede het onderwerp.

Opiniepeilingen bieden een momentopname van opinies die het grote publiek over een bepaald onderwerp of strijdpunt heeft. Hoewel het grote publiek niet erg geïnteresseerd is in of op de hoogte is van de EU, heeft het in de meeste gevallen wel een opinie over EU-vraagstukken wanneer het over die vraagstukken wordt gebeld door bureaus voor opinieonderzoek. Zo had bijna zes op de tien

### Tachtig procent van de burgers weet nauwelijks dat er een Europese Grondwet is en wat daarin staat

Nederlandse burgers in september 1992 een oordeel over de vraag of het Nederlandse parlement het Verdrag van Maastricht van december 1991 moest goedkeuren. En dit ondanks een geringe kennis van dat Verdrag: niet meer dan 3% van de Nederlanders wist in een telefonische enquête vijf meerkeuzevragen over dit onderwerp correct te beantwoorden.<sup>5</sup>

Met andere woorden: ook al was een zeer klein deel van de bevolking op de hoogte van wat het Verdrag van Maastricht inhoudt, de meerderheid had een opinie over het al dan niet ratificeren ervan. Ook als burgers geen informatie of kennis bezitten waarop zij hun oordeel kunnen baseren, antwoorden zij op de aan hen voorgelegde uitspraken over strijdpunten in termen van 'eens' of 'oneens' of 'ja' of 'nee'.

Gezien het gemiddeld lage kennisniveau met betrekking tot internationale organisaties is duidelijk dat het vragen naar opinies over de EU gevoelig is ten opzichte van de formulering van de vraag, de inhoud van een eventuele toelichting, de aangeboden antwoordalternatieven en de context waarin de vraag

wordt gesteld. Onderzoek toont aan dat bij vragen over het vetorecht van Nederland als EU-lidstaat de opinies van Nederlanders behoorlijk verschuiven bij een andere formulering of toelichting. De verklaring: er is géén uitgekristalliseerde mening of opinie over dit onderwerp bij het Nederlandse publiek aanwezig. En de verklaring daarvoor is een tekort aan kennis van en weinig interesse in Europese zaken.

Politieke opinies zijn ook in de meeste gevallen kort van duur. Nogal wat opinies zijn zo weinig verbonden met de politieke denkwereld van de respondent, dat men niet gek moet opkijken dat binnen een korte tijd de respondent op dezelfde vraag een duidelijk ander antwoord geeft. Het lijkt erop dat de *stabiliteit* van oordelen en opinies over politieke strijdpunten *afhankelijk* is van de mate van *subjectieve politieke betrokkenheid*. Over enkele politieke strijdpunten, zoals de positie van minderheden, heeft een deel van de burgers een uitgesproken oordeel. Niettemin is ook onder deze groep burgers de kennis over het algemeen *marginaal*. Zo zijn inaccuraat

### **Voor de meeste Nederlanders is politiek dat wat in 'Den Haag' gebeurt, en niet in 'Brussel'**

percepties van de omvang van minderheidsgroepen verbonden met oordelen die mensen over minderheden hebben, in het bijzonder met betrekking tot een gepercipieerde dreiging van die minderheden, zoals Amerikaans onderzoek aantoonde.<sup>6</sup>

Diverse onderzoeksuitkomsten illustreren de betekenis van politieke kennis als een afzonderlijke component van politieke betrokkenheid, met op zich zelf staande effecten voor het vormen van politieke opinies. Het kennismaken, begrijpen en onthouden van het politieke nieuws is een vereiste voor het vormen en beïnvloeden van opinies over politieke zaken. Gezien de betekenis van politieke kennis voor het voorspellen van het optreden van veranderingen van opinies over politieke strijdpunten, zouden opiniepeilers en onderzoekers ertoe moeten overgaan bij peilingen steeds een index van politieke kennis op te nemen. Mediacampagnes van de overheid, het bedrijfsleven en politieke partijen hebben met elkaar gemeen dat zij de bedoeling hebben de opinies van burgers te vormen of te veranderen. Hoe serieus moeten peilingen over onderwerpen waarover het grote pu-

blik slecht is geïnformeerd, worden genomen? Hoe serieus moeten we het referendum van 1 juni 2005 over de Europese Grondwet nemen, wanneer – zoals mag worden verwacht – maar weinig Nederlanders een notie hebben van de betekenis van die grondwet?

Hoe raken burgers betrokken bij internationale en politieke zaken waarin zij doorgaans niet geïnteresseerd zijn en waarmee zij derhalve ook niet vertrouwd zijn? Die *betrokkenheid* krijgen ze wanneer zij enigermate *geïnteresseerd* raken in en *geïnformeerd* zijn over die internationale en politieke zaken. En wanneer zal dat het geval zijn? Wanneer politici van partijen die ertoe doen in de politieke besluitvorming in de media – vooral op de televisie – gedurende enige tijd uitgebreid met elkaar in debat gaan. De doorsnee-burger heeft pas een min of meer overwogen opinie over een (internationaal) politiek onderwerp, wanneer daaraan niet of nauwelijks valt te ontkomen, gezien de uitgebreide aandacht van de media – en dan over een betrekkelijk lange periode – over dat onderwerp. Gedacht moet worden aan actualiteitenprogramma's, *talk-shows*, praatprogramma's, nieuwsrubrieken en aan het nieuws gelieerde programma's als *Het Lagerhuis*.

Voor de meeste burgers is politiek in de eerste plaats landspolitiek. Zo is politiek voor Nederlanders dat wat in 'Den Haag' gebeurt. Dáár vallen beslissingen die van invloed zijn op hun levensomstandigheden (belasting, werkloosheidsbestrijding, gezondheidszorg, sociale zekerheid, integratie allochtonen, aanpak criminaliteit, inzet van Nederlandse militairen in conflicthaarden). De opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement laat zien dat Nederlanders – net zoals burgers van andere landen – door de bank genomen niet de indruk hebben dat de uitkomst van die verkiezingen veel aan hun levensomstandigheden zal veranderen. Zij zien het belang ervan niet in en blijven thuis. Burgers zijn ook meer bekend met de landspolitiek ('Den Haag') dan met de Europese politiek ('Brussel'). De doorsnee-burger is onbekend met dat wat het Europees Parlement doet. En die onbekendheid heeft voor een belangrijk deel te maken met de *rol van de media*. Kranten, radio en televisie besteden over het algemeen veel meer aandacht aan de Haagse parlementariërs dan aan de Nederlandse europarlementariërs in Straatsburg en Brussel. En: hoe meer je over iets hoort, ziet en leest, des te groter de kans dat je daarover geïnformeerd raakt.

Toegespitst op de Europese Grondwet betekent dit

dat het noodzakelijk is een debat over de Europese Grondwet onder de aandacht van het grote publiek te laten komen door vooral politici van de grote politieke partijen (PvdA, CDA en VVD) in de media – en vooral op de televisie – flink met elkaar te laten botsen. De doorsnee-burger zal immers pas dan een andere dan een vluchtige opinie over de Europese Grondwet hebben, wanneer hij of zij zo veelvuldig met de grondwet wordt geconfronteerd, dat daaraan niet of nauwelijks valt te ontkomen. Dit houdt in dat bij wijze van spreken *morgen al dit debat zou moeten losbarsten*. Naar mag worden verwacht, zal het debat in de maand mei pas enige omvang hebben. Verder weten we al dat het debat niet zal gaan tussen de grote partijen, maar tussen de grote partijen (en D66 en GroenLinks) aan de ene kant en kleinere partijen (SP, SGP en ChristenUnie) aan de andere kant. Daarmee zal het belang van de Europese Grondwet voor het grote publiek minder zichtbaar blijven.

Weloverwogen opinies lopen wat achter de politieke actualiteit aan, omdat ze zijn gebaseerd op een flinke hoeveelheid eerder verworven politieke kennis. Nieuwe informatie heeft wat tijd nodig om van invloed te zijn en door te werken op die opinies. Dit betekent dat actueel politiek nieuws betrekkelijk weinig onmiddellijk effect zal hebben op de opinies van burgers. Burgers die weinig politiek betrokken zijn bij de Europese integratie – dat wil zeggen: er weinig van weten, er weinig interesse in hebben en er weinig kennis van nemen – hebben geen weloverwogen opinies paraat over Europa en de Europese Grondwet. Hun opinies over Europese zaken zijn zo zwak verbonden met hun interesse en kennis, dat binnen enkele dagen of weken zij met grote waarschijnlijkheid een tegenovergesteld antwoord geven op dezelfde vraag. De stem 'voor' of 'tegen' de Europese Grondwet van veel burgers die de moeite zullen nemen hun stem uit te brengen bij het komende referendum, zal eerder een pseudo-opinie zijn dan een weloverwogen opinie.

## Noten

- 1 Zie voor een overzicht van de literatuur: J.C.P.M. Vis, *Politieke kennis en politieke vorming*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995, blz. 145-160. Verder wordt verwezen naar: M.X. Delli Carpini & S. Keeter, *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, New Haven: Yale University Press, 1996; en J. Vis, 'Wat iedere burger weten moet. Over kennis en democratie', in: *Nieuwste Tijd*. Kwartaal-tijdschrift voor geschiedenis, jrg. 2, 2002, nr 5, blz. 5-18.
- 2 European Commission, *Eurobarometer 62. Public Opinion in the European Union*, december 2004.
- 3 Ook parlementair journalisten – van media die ons informatie over politieke gebeurtenissen verschaffen – scoren niet hoog in een toets naar hun parate kennis van Europese integratie. Het gemiddeld percentage goede antwoorden op kennisvragen over dit domein was 63. Zie het rapport *Geen inzicht zonder kennis. Onderzoek naar politieke kennis en informatiezoekgedrag van parlementair journalisten* van W. H. van Schuur en J.C.P.M. Vis, uitgebracht door het Bedrijfsfonds voor de Pers (Den Haag, januari 2004; S11).
- 4 W.R. Neuman, *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate*, Cambridge: Mass.: Harvard University Press, 1988.
- 5 NIPO, *Onderzoek 'Het Verdrag van Maastricht'*, Amsterdam, 1992 (in opdracht van de Stichting Burgerschapskunde).
- 6 R. Nadeau, R.G. Niemi & J. Levine, 'Innumeracy about minority populations', in: *Public Opinion Quarterly*, 57, 1993, blz. 332-347.

Dr Jan Vis is verbonden aan de vakgroep sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen.

**Toegang tot digitale tekstbestanden via**

**[www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)**

## Burger, blijf wakker

In zijn bijdrage aan *NRC Handelsblad* van 15 februari jl. onder de titel 'Europa ontwaakt!' liet minister van buitenlandse zaken Bernard Bot ons zien wat hij van de Europese Unie hoopt en verwacht. Hij verwees naar de geweldige dynamiek in de Aziatische landen, de fonkelnieuwe kantoorcolossen, het *science park* in elke hoofdstad daar, de sfeer van ondernemerschap, het geloof in eigen kracht en het geloof daar in de maakbaarheid van de eigen wereld. Pas op, liet Bot weten, om te kunnen concurreren met Azië moet de EU alle zeilen bijzetten. Want wij willen toch ook een 'vindingrijke economische reus en een geloofwaardige politieke speler' op het wereldtoneel worden?

Om dit te kunnen worden, moet de Europese Unie nog groter worden. Om 'demografisch, economisch, politiek en militair' het nodige gewicht te krijgen, moeten 'wij' 35 staten worden met een half miljard inwoners, schrijft Bot; inclusief Turkije, en ook inclusief Oekraïne, neem ik nu maar aan. Maar, liet minister Bot weten, we mogen niet terechtkomen in een mondiale *Great Game*, een strijd om invloedssferen, en we mogen al helemaal nooit vergeten dat we vrienden zijn en moeten blijven met 'de Verenigde Staten, waarmee ons continent als geen ander verweven is'.

We mogen dus van de Europese Unie hopen op alle dingen die mooi en prachtig zijn, zij het dat dit niet vanzelf gaat en dat 'wij' ons moeten inspannen het zover te brengen. Bot herinnert er ons in dit verband aan dat we de *high-tech*-revolutie niet aan ons voorbij mogen laten gaan. Dit is een Europees, en bovendien ook een Nederlands stokpaardje. (De vorderingen op dit terrein zouden ons kunnen helpen de betekenis van de woorden van onze minister op hun echte waarde te schatten.) Op de top in Lissabon in 2000 heeft de EU zich de taak gesteld binnen tien jaar tijd de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie in de wereld te worden.<sup>1</sup> Het huidige kabinet heeft zich bovendien voorgenomen Nederland de beste van de beste te maken in onderwijs, onderzoek en innovatie.

We zijn nu vijf jaar onderweg. Er is reden de ontwikkelingen met een koud oog te bezien. Van het innovatieplatform, waarin toppers uit bedrijfsleven en wetenschap zitting hebben, plus minister Van der Hoeven van OC & W en minister Brinkhorst

van EZ, alles onder voorzitterschap van premier Balkenende, is weinig inspirerends meer gehoord. Zeker, op de *regerings-websites* geeft men zichzelf voortdurend complimenten, maar hoeveel dit hoogbureaucratisch project nu werkelijk bijdraagt aan de verheffing van Nederland op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie, is op zijn best onduidelijk. Enfin, men heeft nog vijf jaar de tijd.

Hoe wij ons een EU als economische, politieke én militaire wereldmogendheid moeten voorstellen, als sommige leden van de EU (Nederland, het Verenigd Koninkrijk en een aantal nieuwe lidstaten) eerst en vooral dienstbaar willen blijven aan de Verenigde Staten als militaire wereldmogendheid – mijn fantasie schiet daarvoor te kort. Het is daarbij interessant te zien (maar niet echt een onderwerp van debat in Nederland) hoe de Verenigde Staten de EU proberen te verplichten landen als lid op te nemen waarvan de Verenigde Staten menen dat dit lidmaatschap ook voor de Amerikanen heel goed zou zijn. (Turkije is een mooi voorbeeld; en Oekraïne wordt een interessant geval.) Hoe verhoudt zich dit alles tot de trotse aanspraak dat een gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid 'pijlers' zijn van de EU? Het echte antwoord op deze vraag is nog steeds niet gegeven.

Maar wat er ook voor kritiek op minister Bots positie is te formuleren, het is tenminste een positie waarvoor of waartegen stelling kan worden ingenomen of onder verwijzing waarnaar een eigen positie nader kan worden bepaald. Dit is betrekkelijk zeldzaam. Van de mensen die voor ons, namens ons en zonder ons, hun bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de EU, is vager gepraat (of zwijgen) gebruikelijk. Het lijkt er juist vaak op dat zij het Nederlandse publieke debat over Europa proberen af te houden in plaats van te stimuleren; en dit laatste zou toch passen in een fatsoenlijke politieke gemeenschap. De voormalige staatssecretaris van Europese Zaken Dick Benschop was daar een sterk voorbeeld van. Benschop wilde eigenlijk geen visie op de toekomst van de EU, en Nederlands rol daarin, ontwikkelen, 'omdat deze nog volop in beweging was' en hij 'als historicus' wist dat je er eigenlijk pas een oordeel over kon hebben als het voorbij en af was.<sup>2</sup>

Nu is die vaagheid, dit geen problemen willen zien in het nastreven van strijdige doelstellingen, wel begrijpelijk. Het is precies het gebrek aan preci-

sie dat de politieke elite vrijheid en de ruimte geeft naar bevind van zaken te handelen, en haar feitelijke prestaties aan ons oordeel te onttrekken. Van de burgers van Nederland wordt voor Europa, en voor de activiteiten van de Nederlandse politieke elite in Europa, steun verwacht. De elite wenst hoera-geroep in plaats van een kritische bijdrage – laat staan het meesturen door de burgers. Wij, de burgers, moeten ja zeggen tegen de Europese Grondwet, vindt huidig staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolai, omdat daardoor de positie van Nederland in de EU versterkt wordt, zegt hij; omdat door de Grondwet de politieke invloed van de EU in de wereld toeneemt, zegt hij; en omdat we daarmee laten zien dat we, ‘net als de Spanjaarden’, weten aan welke kant onze boterham gesmeerd is.<sup>3</sup> Ik zou Nederland niet eens een belangrijker rol in de EU willen toevertrouwen (als het al zo is dat de EU-Grondwet Nederland belangrijker maakt), zolang ik geen gearticuleerder opvattingen hoor over wat de elite van Nederland met en in de EU nu eigenlijk wil.

### Europees biljarten

Nog op een andere manier heb ik problemen met wat soms wordt gepresenteerd als nationaal belang. Waarom moet ik het als Nederlands belang zien een marktideoloog als Frits Bolkestein (her)benoemd te krijgen als Europees Commissaris? Of mevrouw Neelie Kroes? Waarom word ik verondersteld ‘als Nederlander’ in Europees verband een persoon en een kijk op de wereld te steunen waarvan ik ‘nationaal’ een afschuw heb?<sup>4</sup> Vervolgens wordt in Nederland zelf weer naar ‘Europa’ gewezen als excuus voor vermarkting van wat beter *niet* vermarkt kan worden en voor een neoliberal beleid dat ‘wel moet omdat we anders ‘uit de pas’ zouden gaan lopen en waartoe wij ‘ons via Europa allang verplicht hebben’. Via de Europese band zijn politieke slagen gewonnen en verloren nog voor ze onderwerp van politiek debat in Nederland zijn geweest. Via ‘Europa’ worden wij geconfronteerd met wat *faits accomplis* worden genoemd, waarbij de nationale wetgever geen keus meer zou zijn gelaten: verzelfstandiging, herverkaveling en privatisering van openbaar-nutsbedrijven, de invoering van een *Bachelor-Master*-stelsel in het hoger onderwijs, enz.

Dit *BaMa*-stelsel is trouwens wel een heel bijzonder staaltje. Onder verwijzing naar een afspraak met juridisch volstrekt onduidelijke status tussen ministers van onderwijs in Bologna werd in Nederland zonder passend wettelijk kader de invoering van dit stelsel haastig ter hand genomen. Ter

bevestiging van een daardoor ontstane feitelijke ordening heeft het parlement er achteraf dan maar Nederlands recht van gemaakt. Als zoiets passeert, waar hebben we dan nog een Eerste Kamer voor?<sup>5</sup>

Mijn bezwaar geldt niet zozeer de EU alswel de omgang daarmee van een groot deel van de Nederlandse politieke elite. Een ‘nee’ (ook) om die reden in het komende referendum is niet ‘oneigenlijk’, zoals de door Nederlandse bewindslieden geleide lobby *pro* beweert; een ‘nee’ (ook) om die reden is de voorstanders misschien onaangenaam, maar een van de weinige middelen die nog resten om onze politieke elite aan het belang van de *burger* te herinneren. Men tracht ons op diverse manieren te sturen. Onder meer door voor ons uit te maken wat ‘eigenlijke’ en ‘oneigenlijke’ gronden zijn voor een ‘nee’. Er zijn kennelijk, en dat is toch curieus, geen oneigenlijke gronden voor een ‘ja’.<sup>6</sup> De Nederlandse elite vult daarmee het werk van de Rapid Reaction Force van het Europese Parlement aan, dat onjuiste voorstellingen van de Europese stand van zaken moet bestrijden om een positieve houding

### Via de Europese band zijn politieke slagen gewonnen en verloren nog voor ze onderwerp van politiek debat in Nederland zijn geweest

van de burgers van Europa jegens die EU, zoals zij die zien, te bevorderen.<sup>7</sup> Het is echter niet de taak van volksvertegenwoordigers het volk op te voeden.

Zeker ook het Europees Parlement zou zich wat ingetogener mogen gedragen, omdat het, waarschijnlijk door de (zelf)selectie van zijn leden, al een uitgesproken pro-Europese houding heeft. Ook op andere punten wijken de opvattingen van het Europees Parlement meer af van de opinie van burgers dan nationale parlementariërs.<sup>8</sup> Het EP is een pro-Europees lobby, die bovendien geneigd is te denken dat de democratie in Europa *per se* gediend is met grotere bevoegdheden juist voor dit parlement.

Het ontbreken van een *demos* van Europa blijft echter een probleem voor democratisering op bovenstatelijk niveau.<sup>9</sup> Wat dit betreft wordt in de Europese Grondwet geen ‘grote stap voorwaarts’ gedaan. Ik zou ook niet goed weten hoe dit zou moeten. (Een tweekamersysteem zou misschien helpen, maar kan aan de kwestie ten principale ook weinig veranderen.) Europa is nu eenmaal ‘pluriform’. Die plurifor-

miteit dient als trotse zelfdefinitie van Europa. Die pluriformiteit plus de hechting aan universele waarden maken samen de essentie van Europa uit, zo wordt beleden. Tegelijkertijd is veel – te veel – in Europese-Unieverband gericht op uniformering en standaardisering; men viert de pluriformiteit niet, maar men tracht deze juist sterk te reduceren, omdat daarin de redding van Europa zou zijn gelegen. Zonder die standaardisering en uniformering kunnen zoveel verschillende landen onmogelijk in één Unieverband samengaan, en bovendien kunnen we anders de ‘globalisering’ niet aan. De logica van die redenering is dan dat ‘we’, Europa, meer op ‘Azië’ moeten gaan lijken om Azië te kunnen weerstaan en te overtreffen; want Azië, is kennelijk de idee, lijkt steeds meer op een hardwerkende variant van ons, zonder de ballast van sociale-verzorgingsstelsels en met een gezeglijker bevolking. In deze standaard-economistische redenering is aan een republikeinse politiek in Europa – zeg: democratie – ook minder behoefte.<sup>10</sup>

Ik ben niet tegen ‘Europa’. Ik ben vóór een politieke leiding die duidelijk maakt naar welke Europa zij ons wil voeren, zodat een ‘ja’ of ‘nee’ van de burger op die alsdan voorgestelde richting die burger ook werkelijk invloed geeft. ‘Tegen’ bij het aanstaande referendum lijkt mij de beste manier om die boodschap over te brengen. (Dat zo’n ‘tegen’ van Nederland nationale rampspoed betekent, is bepaald ongelooftwaardig. Groot-Britannië, Zweden en Denemarken hebben in het verleden op belangrijke momenten nee laten horen. Je zou het haast niet geloven, maar die landen bestaan nog steeds.)

Dat bij het bepalen van de stem (‘tegen’ dus) bij het referendum op 1 juni a.s. het oordeel over de conduite van onze eigen politieke leiders in het verleden een rol speelt, zowel als het oordeel over hun reclamepraatjes nu, en niet slechts de ‘zuivere tekst’ van het ‘Verdrag tot vaststelling van de Grondwet van Europa’, is niet merkwaardig en ook niet ondemocratisch. Als ‘zij’ dat wel vinden, zegt dit opnieuw iets over hun eigenaardig, en ik ben geneigd te zeggen mankerend, democratie-begrip.

## Noten

- 1 Zie ook <http://www.regering.nl> – Innovatie en technologie.
- 2 Vervolgens kwam Benschop toch nog met een verzameling open deuren, oftewel de klassieke Nederlandse positie van rekken en bijblijven, voor zover dat kan ‘van kop af’. Want toen ook al moest Nederland van alles in de kopgroep van Europa. Zie bijv. ‘Opening ambassadeursconferentie door staatssecretaris Dick Benschop’, Den Haag 21 januari 2002, via: <http://www.minbuza.nl>

- 3 Atzo Nicolaï, ‘Grondwet versterkt Nederland’, in: *de Volkskrant*, 22 februari 2005.
- 4 De procedure voor benoeming van Europese Commissarissen verandert volgens het ‘Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa’ (kortweg: Europese Grondwet). Ik kan me voorstellen dat er wat dit aangaat iets ten goede verandert, maar die Grondwetstekst zelf ‘dicteert’ die verbetering nog niet. Zie: Art. I-26 van de Grondwet, in: *Publicatieblad van de Europese Unie*, jaargang 47, 16 december 2004 (nummer 2004/C 210/01).
- 5 Nicolaï (a.w. noot 3) schrijft dat ‘de [Europese] Grondwet de rol van onze Eerste en Tweede Kamer [versterkt]. Zodra de Grondwet van kracht wordt, krijgen onze parlementariërs een actieve rol bij het controleren van de Brusselse macht.’ Nicolaï’s argument raakt mijn probleem hier niet. Het Nederlandse parlement vindt het ‘moeilijk’ zelfs de eigen bewindslieden te corrigeren zodra ‘Brussel’ (of gewoon maar ‘Bologna’) in het geding is; het Nederlandse parlement was *in casu* al volledig competent, maar liet zich, zoals vaker, in de luren leggen door de eigen bewindspersonen.
- 6 Men verwacht van de Nederlandse burgers in elk geval in Europese aangelegenheden nog een lijdelijke houding; men hoopt en verwacht zo’n lijdelijke houding, maar durft er niet helemaal meer op te rekenen. Vgl. H. Daalder, ‘Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek’ (inaugurale rede, Leiden 1964), in: H. Daalder, *Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek*, Assen: Van Gorcum, 1974, blz. 9-36.
- 7 Zie ook de columns van Ronald Plasterk in *de Volkskrant* van 28 januari en 4 februari 2005.
- 8 Zie S. Holmberg, ‘Wishful Thinking among European parliamentarians’, in: H. Schmitt & J.J.A. Thomassen (red.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford enz.: Oxford University Press, 1999, blz. 235-251.
- 9 Zie bijv.: David Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge: Polity Press, 2000.
- 10 Vgl. Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Parijs: Flammarion, 1993. Guéhenno beschouwde de teloorgang van de democratie door europeanisering en globalisering als iets onvermijdelijks, maar niet als iets ernstigs of onrustbarends. Het kwam er volgens hem op aan nieuwe vormen van vrijheid te ontdekken of te ontwikkelen. Wat die nieuwe vormen van vrijheid zouden moeten zijn, is niet duidelijker nu dan het in 1993 was. Mij lijkt het betreurenswaardig als wij door dolzinnig enthousiasme voor ‘Europa’ het einde van de democratie zouden verhaasten.

Dr Hans Oversloot doceert politieke theorie en Russische politiek aan de Universiteit Leiden.

# Diplomatieke codetaal: op zoek naar de sleutel

Miljoenen lezers over de hele wereld raakten geïntrigeerd door de dubbelzinnige cryptische aanwijzingen in het werk van Leonardo Da Vinci.<sup>1</sup> Minstens zo spannend zijn de codes die diplomaten plegen te gebruiken. Ook hun taal is cryptisch en wemelt van de symboliek. Geen wonder, want taal is het belangrijkste instrument in de diplomatieke gereedschapskist. Dat blijkt ook uit de definities van woorden als *diplomaat* en *diplomatiek*: bijna altijd worden aspecten van taalgebruik daarbij genoemd of geïmpliceerd. Zo beschrijft *Van Dale* een diplomaat als iemand *die zich met grote omzichtigheid en bijbedoelingen pleegt te uiten*.<sup>2</sup>

Waarom zegt een diplomaat bijvoorbeeld 'er is ruimte voor verbetering', als hij bedoelt 'de situatie is ronduit rampzalig'? Of waarom heet een knetterende ruzie in een diplomatiek communiqué *een zakelijk verschil van inzicht*? Een bekende tegeltjeswijsheid onder diplomaten luidt: *A diplomat is someone who can tell you to go to hell in such a way that you actually look forward to the trip*. En wie in het dagelijks leven hoort spreken over een *diplomatieke uitdrukking*, weet bij voorbaat: hier wordt een harde boodschap omfloerst gepresenteerd; of: hier worden kool en geit gespaard met behulp van een uit woorden gevormd rookgordijn.

Diplomatiek taalgebruik is dus meer dan alleen het jargon van een beroepsgroep. En zeker wezenlijker dan de franje aan het kleed van de diplomatieke onderhandelingstafel. Diplomatieke taal is fascinerend, omdat zij een weerspiegeling vormt van internationale machtsverhoudingen en bewegingen in het verkeer tussen landen. Maar diplomatieke taal is ook een codetaal, en daarom niet gemakkelijk te begrijpen voor niet-ingewijden.

Dit artikel gaat in op de vraag wat diplomatiek taalgebruik eigenlijk is en hoe het functioneert. Daarbij zal blijken dat de codetaal van diplomaten tot op zekere hoogte wel degelijk ontraadseld kan worden.

## Geheimen

- 'Ik (...) heb gedemarcheerd bij Asst. Minister (...) waarbij ik (...) Nederlandse kandidatuur heb pleit. Zoals gebruikelijk werd onverbin-

dend gereageerd, maar de Nederlandse wens en de gronden daarvoor zijn goed bekend.<sup>3</sup>

- 'Het Verenigd Koninkrijk moet een actieve rol in Europa spelen. Het zou niet passen als wij, als een van de potentiële leiders van het continent, de directie van Europa aan Frankrijk en Duitsland overlaten.<sup>4</sup>
- '[The European Council] decided that (...) Turkey sufficiently fulfills the Copenhagen political criteria to open accession negotiations provided that it brings into force (...) specific pieces of legislation.<sup>5</sup>

Deze drie teksten – alle drie van diplomaten – hebben op het eerste oog weinig gemeen. Diplomaten worden dan ook niet specifiek geschoold in retorische vaardigheden. Als er al overeenkomsten zijn in hun taalgebruik, is er dus weinig meer aan de hand dan het bestaan van een *vaktaal*.

Of wordt het nu juist interessant? Kan een analyse van het taalgebruik van diplomaten ons meer leren over interactie tussen mensen en machten? Is er een dieper liggende abstracte structuur te ontwaren achter de incidentele, soms toevallig lijkende uiterlijke kenmerken van communicatie tussen vertegenwoordigers van staten en internationale instellingen?

Diplomatieke handboeken gaan vaak wel in op de rol van taal in het metier van de diplomaat. Maar traditioneel is er weinig aandacht voor analyse of zelfonderzoek. De klassieke handboeken geven vooral *voorschriften en adviezen* en benoemen opmerkelijk *weinig instrumenten* die in de praktijk ontwikkeld zijn. De nadruk ligt vooral op de voortreffelijke eigenschappen die een diplomaat als onderhandelaar en gesprekspartner behoort te hebben. Vaak ook worden waarschuwingen gegeven.

Zo citeert Satow met instemming Callières, die veel nadruk legt op kwaliteiten als bedachtzaamheid en een goede voorbereiding van de diplomaat, opdat *il prenne garde de tomber dans le deffaut d'un fameux Ambassadeur étranger de notre tems, qui étoit si vif dans la dispute, que lorsqu'on l'échauffoit en le contredisant, il reveloit souvent des secrets d'importance pour soutenir son opinion*.<sup>6</sup> Vrij vertaald: laat u in het vuur van uw betoog geen geheimen ontfutselen.

Veel nuttige wenken en *do's and don'ts* dus. Modern wetenschappelijk onderzoek is er wel, maar het is doorgaans gericht op bepaalde aspecten van taalgebruik (zoals beleefdheid) of juist van diplomatie (onderhandelingsvaardigheden). Een meer geïntegreerde benadering (hoe functioneert taal binnen de diplomatie) is schaars.<sup>7</sup>

### Verbaal vuurwerk

Wie meer wil weten over het functioneren van diplomatiek taalgebruik kan daarom beter beginnen bij de *oogmerken* die een diplomaat heeft. We gaan er daarbij vooralsnog van uit dat een rationele en ervaren diplomaat zijn *taalgebruik ondergeschikt* maakt aan het doel dat hij wil bereiken of het belang dat hij wil dienen. In de praktijk kunnen dat natuurlijk tal van doelen zijn, zoals representeren, onderhandelen of bemiddelen.

Een belangrijke keuze, die doorgaans voorafgaat aan uitspraken van een diplomaat, betreft de te volgen strategie: kiest de diplomaat (of de opdrachtgever in zijn eigen hoofdstad) ervoor de spanning te verkleinen (de-escalatie) of de spanning op te voeren (escalatie)?

Onderhandelen is balanceren tussen samenwerken en vechten. In modellen voor onderhandelingen wordt aanbevolen onnodige spanning te vermijden. Toch zijn pressie en verbaal vuurwerk nuttige hulpmiddelen.<sup>8</sup>

In het diplomatieke vak gelden escalatie en de-escalatie als waarde vrije en instrumentele begrippen: men escaleert als dat opportuun wordt gevonden. Daarmee is escalatie een fundamenteel ander begrip dan soms in de literatuur wordt aangetroffen. Zo beschrijft Glasl escalatie als een deterministisch proces: de strijdende partijen beheersen het conflict niet, maar belanden als het ware onafwendbaar in een steeds diepere crisis. Essentieel is echter ook bij hem dat escalatie behulpzaam kan zijn bij het hervinden van een constructieve harmonie tussen partijen.<sup>9</sup>

Wij gaan er hier van uit dat *spanning in een diplomatiek proces functioneel en beheersbaar* is of gemaakt kan worden. En dat taal daarbij een *wezenlijke rol* speelt. De spanning in een dergelijk proces zal zich in het algemeen richten op een of meer van de volgende doelwitten: (A) andere *spelers*, mede- of tegenstander (*wie?*); (B) de *speelruimte*, of het *dossier* (*wat?*); (C) de *omgeving*, andere partijen in de omgeving (*met wie?*); en (D) de *sfeer* (*hoe?*).

De diplomaat kan zijn pijlen richten op elk van

deze vier doelwitten, en bij elk doelwit kiezen voor een strategie: het verminderen of juist het opvoeren van de spanning (de-escalatie *versus* escalatie). Aldus kunnen elementaire grondpatronen – *oogmerken* – worden onderscheiden in diplomatieke uitspraken. Ik geef voor elk van de vier doelwitten een voorbeeld.

**Doelwit A: de spelers** (*oogmerk*: overeenkomsten of juist verschillen benadrukken). Als een andere partij doelwit is, zal de diplomaat het spel spelen van overeenkomsten en verschillen. Afhankelijk van de strategie zullen overeenkomsten tussen de spelers of juist de verschillen worden benadrukt.

Voorbeeld: 'We will continue to contribute to the further strengthening of the international coalition against terrorism.'<sup>10</sup> In deze verklaring wordt *eensgezindheid* tot uitdrukking gebracht. De woorden *we* en *coalition* zijn hier de sleuteltermen.

**Doelwit B: de dossiers** (*oogmerk*: opties maximaliseren of juist minimaliseren). Als het voorwerp van de onderhandelingen, het dossier, het doelwit is, zal de diplomaat zoeken naar vergroting of verkleining van de onderhandelingsruimte: hoe kunnen opties worden vergroot – bijvoorbeeld door een *package deal* te formuleren – of juist worden verkleind – bijvoorbeeld door een ultimatum te stellen?

Zo werd het regime van Saddam Hoessein het vuur na aan de schenen gelegd in een befaamd geworden Veiligheidsraadsresolutie: '[The Security Council] Recalls (...) that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations.'<sup>11</sup>

**Doelwit C: de omgeving** (*oogmerk*: medestanders winnen of tegenstanders schaden). Het vizier is gericht op de omgeving, de andere spelers. De diplomaat zal zijn best doen honing en azijn te verdelen tussen mede- en tegenstanders. Als we ons niet samen inspannen voor een mooi doel, zijn rampspoed en tegenslag ons deel: 'Als we elkaars talen niet leren, begrijpen we straks de fitnesses van elkaars culturen niet meer.'<sup>12</sup> Hier wordt een gemeenschappelijk belang tot uitdrukking gebracht en steun gezocht bij de publieke opinie.

**Doelwit D: de sfeer** (*oogmerk*: klimaat verzachten of juist verharden). Tot slot is er de sfeer, het klimaat waarin de interactie plaatsvindt. Daarbij kan het gaan om het micro-niveau, bijvoorbeeld de stemming in een gesprek tussen twee diplomaten. In dit verband kan men denken aan deliberaties over de vorm van de onderhandelingstafel of het uitzicht van de kamer waar men elkaar

treft. Het kan ook gaan om het macro-niveau. Te denken valt aan de Koude Oorlog, waarin periodes van vorst en dooi elkaar afwisselden.

Een fraai geroutineerd voorbeeld uit de mond van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties: 'Question: Is that the main outcome of this? To sort of have everybody try and put pressure on the Government [of Myanmar]?' Kofi Annan: 'Encourage'.<sup>13</sup> Met nadruk vermijdt de secretaris-generaal te spreken van uitoefening van druk. Hij noemt de gekozen benadering een *aanmoediging*. Daarmee wordt gezichtsverlies voorkomen, terwijl tegelijkertijd onmiskenbaar invloed wordt aangewend.

Het laatste voorbeeld demonstreert overigens een beperking van de gekozen benadering: strategieën zijn doorgaans gecompliceerder dan alleen een keuze tussen escalatie en de-escalatie. Het vervangen van *druk* door *aanmoediging* is een *semantische handigheid*, die verder eigenlijk weinig verradt over de strategische keuzen. Voor de goede verstaander is het een diplomatieke knipoog: de druk wordt niet verminderd – hooguit hoffelijker gepresenteerd. Dat voert ons terug naar de vraag, wie die goede verstaander eigenlijk is. Ofwel: wie is de doelgroep van de talige uiting, waar vindt de communicatie plaats?

De vraag naar het *waar?* laat zich benoemen in termen van strijdtonelen of arena's. Te denken valt aan het interne circuit (eigen berichtenverkeer); het diplomatieke circuit (bilaterale of multilaterale onderhandelingen); en de publieke arena (interviews, toespraken, artikelen en persconferenties). Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of er per arena verschillen bestaan in de mate waarin bepaalde strategieën of doelwitten gekozen worden.

Resteert de vraag naar de *effectiviteit* van diplomatieke taal. Wie weleens heeft bemiddeld tussen twee strijdende partijen, weet uit ervaring dat woordkeus nauw kan luisteren. Een fraai voorbeeld hiervan uit het politieke domein kan worden ontleend aan de heftige debatten die in de jaren zeventig werden gevoerd over invoering van een nieuw wapen voor de krijgsmacht. Tegenstanders liepen te hoop tegen de *neutronenbom*, die door voorstanders steevast *neutronengranaat* werd genoemd. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken koos *diplomatiek* voor de aanduiding *neutronenwapen*. Deze verbale manoeuvre maakte het hem gemakkelijker met alle partijen in gesprek te blijven.

## Slotsom

Is hiermee nu de code van de diplomaten taal gekraakt? Allerm minst natuurlijk, want de werkelijkheid kent oneindig meer nuances dan een theoretisch analysemodel. Niettemin kan deze benadering helpen bij het begrijpen van diplomatieke taal en hoe die taal functioneert. Taalgebruik is in de diplomatie meer dan een randverschijnsel of een vormelijk hoogstandje. Taal is het basis-instrumentarium van de diplomaat, dat hem ten dienste staat bij het praktiseren van een (escalerende of de-escalerende) strategie. Bij elke strategie kunnen de juiste doelwitten worden gezocht en oogmerken worden gehonoreerd. Daarbij kunnen drie strijdtonelen worden onderscheiden, waar de strategie wordt toegepast: het interne circuit, de diplomatieke arena en de publieke arena.

Hiermee is een kader geschapen om diplomatiek communiceren te analyseren. Dit kan ook worden benut om een strategie te ontwerpen en van de juiste terminologie te voorzien. Al met al kan aan de hand van voorbeelden en citaten aannemelijk worden gemaakt dat taal in hoge mate kan bijdragen aan rationele strategieën van conflicthantering. De mate waarin taal bijdraagt aan deze strategieën, is afhankelijk van diplomatiek vakmanschap.

## Noten

- 1 Dan Brown, *The Da Vinci Code*, Londen, 2004.
- 2 Van Dale, 13de druk, 1999, lemma *diplomaat*.
- 3 Uit een codebericht van een Nederlandse ambassade aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, gedateerd 22 april 2003.
- 4 Citaat van de Britse ambassadeur Colin Budd. Bron: interview *Elsevier*, 25 september 2003.
- 5 *Conclusies Voorzitterschap Europese Raad 16/17 december 2004*.
- 6 Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Londen, 1917, blz. 120; Callières, *De la manière de négocier avec les souverains*, Parijs, 1716, blz. 29.
- 7 Gunstige uitzondering is: Jovan Kurbalija & Hannah Slavik (red.), *Language and Diplomacy*, Malta, 2001.
- 8 F.G. Mastenbroek, *Onderhandelen*, 13de druk, Utrecht, 2001, blz. 23 e.v.; blz. 49; en blz. 56-57.
- 9 Friedrich Glasl, *Konfliktmanagement, Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*, 7de druk, Bern/Stuttgart, 2002, blz. 211 en 286.
- 10 Gezamenlijke verklaring Europese Raad, 17 februari 2003.
- 11 Veiligheidsraad-resolutie 1441, 8 november 2002.
- 12 Franse ambassadeur in interview *Vrij Nederland*, 23 mei 2003.
- 13 Persontmoeting Kofi Annan, 29 september 2004.

Jan Jaap Kleinrensink was werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en werkt thans bij de Provincie Zuid-Holland.

## Ontmoeting Bush-Schröder *geen keerpunt in Mainz*

Toen in 1989 Bush sr. Duitsland in Mainz het *partnership in leadership* aanbood, was duidelijk zichtbaar dat bondskanselier Helmut Kohl zich zeer ongemakkelijk voelde bij deze mooie woorden. Hij beseftte meteen dat Mitterrand diep beledigd zou zijn en dat ook de Britten met hun *special relationship* zich enigszins ongemakkelijk zouden voelen. Duitsland leed nog altijd aan een *leadership avoidance complex*.

Van dit *partnership* was in de rede van Bush jr. in Mainz zestien jaar later geen sprake. Alles was gericht op een symbolische verzoening waarin het verleden het verleden wordt gelaten en er weer met frisse blik naar de toekomst kan worden gekeken. Schröder verklaarde dat men vanaf nu niet langer steeds wil beklemtonen waarover men het niet met elkaar eens is en meer de gemeenschappelijkheden wil benadrukken.

Kan de ontmoeting op 23 februari jl. in Mainz worden gezien als een nieuwe start in de Duits-Amerikaanse verhoudingen? Het antwoord luidt: waarschijnlijk niet. Bondskanselier Schröder is voor zijn populariteit, die ernstig lijdt onder de aanhoudende dramatische economische situatie in eigen land, sterk aangewezen op zijn optreden in de internationale politiek, en zolang de Duitse publieke opinie sterk anti-Bush is, zal Schröder ook in de toekomst de verleiding niet kunnen weerstaan de verhouding tot de Verenigde Staten te gebruiken voor electorale doeleinden. De Verenigde Staten zullen er op hun beurt weinig voor voelen blijvend te investeren in verbetering van de betrekkingen wanneer er geen boter bij de vis komt.

Bij het aantreden van de eerste regering-Schröder stond de relatie tussen Duitsland en de Verenigde Staten nog onder een gunstig gesternte. Schröder en Fischer waren nog maar nauwelijks in functie, toen ze de deelname van Duitse troepen aan de operaties in Kosovo door de Bondsdag moesten loodsen. En hoewel er geen sprake was van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad die het ingrijpen legitimeerde, slaagde de nieuwe rood-groene regering hier betrekkelijk eenvoudig in. Intern werd de inzet van Duitse militairen gelegitimeerd met de historische opdracht die Duitsland had om volkerenmoord te voorkomen. 'Nie wieder Auschwitz', tot dan meestal geïnterpre-

teerd als 'nooit meer Duitse soldaten', werd door minister van buitenlandse zaken Fischer omgebogen tot volkerenmoord voorkomen, zonedig *met* Duitse soldaten. Ook de term *Verantwortungspolitik* werd van zijn antimilitaristische lading ontdaan. De nieuwe betekenis werd 'verantwoordelijkheid nemen, zelfs wanneer dit inzet van Duitse troepen impliceert'.

Maar al snel begonnen de irritaties tussen Duitsland en de Verenigde Staten toe te nemen. In 2000 uitte Fischer felle kritiek op de Amerikaanse plannen voor het ontwikkelen van een raketten-afweersysteem. Een dergelijk systeem betekende immers een schending van het ABM-verdrag van 1972 en zou Rusland ertoe kunnen aanzetten eigen maatregelen te nemen die zouden leiden tot een nieuwe wapenwedloop. Hoewel het eenieder duidelijk was dat Rusland niet over de (financiële) mogelijkheden beschikte dit dreigement kracht bij te zetten, schaarde Fischer zich min of meer achter het Russische standpunt.<sup>1</sup>

Welbeschouwd ging het de Amerikanen niet om voortzetting van de Koude Oorlog, maar om de Verenigde Staten te beschermen tegen een veel diffusere dreiging, namelijk die van mogelijke raketten van zogeheten schurkenstaten. Terwijl in de Verenigde Staten al snel na het einde van de Koude Oorlog werd nagedacht over de nieuwe veiligheidssituatie in de wereld en over nieuwe strategische concepten, ging men er in Duitsland veelal van uit dat vragen rondom landsverdediging eigenlijk irrelevant waren geworden en dat de conflicten van de toekomst toch vooral zouden bestaan uit burgeroorlogen elders in de wereld.

Irritaties namen verder toe toen George W. Bush in 2001 president werd. Bush maakte al snel duidelijk dat hij een hele reeks multilaterale overeenkomsten niet zag zitten, of het nu ging om Kyoto, het internationaal strafhof, inspectiemogelijkheden met betrekking tot biologische wapens of pogingen het bezit van kleine wapens in te perken. In Duitsland werd zeer gevoelig op deze unilateralistische neigingen van Bush gereageerd. In de Duitse politieke cultuur is multilateralisme immers niet alleen een effectief instrument in de internationale politiek, maar ook een doel op zich zelf.

Multilateralisme heeft zich in de Bondsrepubliek welhaast tot een moreel concept ontwikkeld.

Tijdens de Irak-crisis werden de buitenlandse politiek en de steeds groter wordende irritaties in de Duitse publieke opinie over het beleid van Bush voor het eerst doelbewust door Schröder ingezet voor binnenlands-politieke doeleinden. Het enorme succes dat hij daarmee had, heeft hem in de periode daarna er steeds vaker toe gebracht deze strategie te herhalen. Tegelijkertijd moest de bondsregering echter trachten enigszins *on speaking terms* met de Verenigde Staten te blijven. Dit leidde tot een politiek die zich kenmerkte door het afwisselend fel kritiseren van de Amerikaanse politiek en betrekkelijk stille pogingen de betrekkingen weer wat te herstellen. Deze fluctuaties lopen opmerkelijk parallel met de diverse verkiezingscampagnes in Duitsland.<sup>2</sup>

In augustus 2002 werd tijdens een bijeenkomst van het presidium van de SPD besloten de dreigende oorlog in Irak als verkiezingsthema in de strijd te werpen.<sup>3</sup> Schröder kondigde tijdens een verkiezingsrede aan dat Duitsland niet zou participeren in een oorlog, ook al zou de Veiligheidsraad daartoe verzoeken. Deze stap getuigde van een unilaterale politiek *par excellence* en betekende een breuk in de Duitse traditie. Niet alleen had Schröder geen van de Europese bondgenoten geconsulteerd of geïnformeerd (hij had zich altijd zeer sterk gemaakt voor een Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid), ook de Verenigde Naties werden simpelweg terzijde geschoven.

Na Schröders verkiezingsoverwinning van 22 september 2002 werd al snel gewerkt aan verbetering van de contacten. Fischer verklaarde dat hij zich kon voorstellen dat Duitsland in een latere fase met een VN-mandaat een rol op zich kon nemen. Verder toonde Duitsland zich bereid een grotere rol in Afghanistan te spelen (de leiding van ISAF, samen met Nederland). Vervolgens, in de aanloop naar de verkiezingen in Nedersaksen en Hessen (2 maart 2003), liep de irritatie hoog op. Schröder zei in een verkiezingsbijeenkomst in Goslar op 22 januari: 'Rechnet nicht damit, dass Deutschland einer den Krieg legitimierenden Resolution zustimmen wird. Rechnet nicht damit.' En voor degenen voor wie de reikwijdte van deze woorden onvoldoende helder was, voegde hij eraan toe dat hij hiermee een stuk verder ging dan het Duitse politieke standpunt tot dan toe. De toch al moeizame pogingen van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Colin Powell een resolutie van de Veiligheidsraad te verkrijgen, werden hiermee nog verder ondermijnd. (Duitsland was sinds januari

lid van de Veiligheidsraad.) Minister van defensie Rumsfeld repliceerde vrijwel onmiddellijk met zijn befaamde opmerking over het oude en nieuwe Europa. Een paar weken vóór de deelstaatverkiezingen kwamen Frankrijk, Rusland en Duitsland met een gezamenlijk memorandum. Eind april 2003, na de val van Bagdad, volgde de beruchte *Pralinengipfel*.

De anti-Bush-politiek kon niet voorkomen dat de SPD de deelstaatverkiezingen van maart 2003 verloor. De dramatische economische situatie in Duitsland leidde bovendien tot een vrije val van de populariteit van de rood-groene coalitie. Elke week werd een nieuw dieptepunt bereikt. Er was echter één uitzondering. De Amerika-kritische politiek van Schröder viel in de publieke opinie buitengewoon goed. Deze werd voor hem een laatste strohalm, zeker nu hij door de almaar stijgende werkloosheid gedwongen werd een grootscheeps en weinig populair hervormingsprogramma door te voeren. Doordat de Amerikanen na de simpel

### ***Schröders aankondiging dat Duitsland niet zou participeren in een oorlog getuigde van een unilaterale politiek par excellence***

gewonnen oorlog er niet in slaagden het land te stabiliseren, bleef Irak een nieuws-*item* waarmee Schröder haast dagelijks zijn gelijk kon halen.

### **Nieuwe elementen in de buitenlandse politiek**

De politiek van Schröder bestaat uit vier elementen die nieuw zijn in de Duitse politiek. De *eerste* is het openlijk en luid *kritiseren van de Amerikaanse politiek*. Ook vroeger werd het Amerikaans beleid nooit klakkeloos gevolgd, maar men hoedde zich ervoor meningsverschillen al te openlijk te ventileren. Zo verkregen de Verenigde Staten tijdens de Yom Kippur-oorlog (oktober 1973) geen overvlieg rechten over Duits grondgebied om Israël van wapens te voorzien. Het gebruik van Amerikaanse bases in Duitsland en het verlenen van overvlieg rechten waren voor de rood-groene regering in de Irak-oorlog opmerkelijk genoeg geen probleem. Het gaat dus niet zozeer om de substantie, alswel om de toonzetting en het politieke gebruik van de tegenstellingen; daarin zijn veranderingen opgetreden.

De Duitse politiek is thans misschien nog sterker op de Verenigde Staten georiënteerd dan vroeger.

Het is vooral een politiek geworden van reageren, van het kritisch volgen van Amerikaanse stappen. Nog nooit werd in de Duitse media zoveel over de Amerikaanse politiek bericht als in de laatste jaren, en vrijwel altijd kritisch. Omgekeerd is er in de Verenigde Staten betrekkelijk weinig aandacht voor Duitsland. De verhouding lijkt in zekere zin wel wat op die tussen Nederland en Duitsland in de jaren zeventig en tachtig, ook wat betreft de vermeende morele superioriteit.

Een *tweede* nieuw element in de Duitse politiek is de wens de uitgangspunten van en de *balans in de verhouding* tot de Verenigde Staten te herzien. Schröder laat weinig ogenblikken onbenut om te verklaren dat Duitsland *auf gleicher Augenhöhe* met de Verenigde Staten dient om te gaan. Duitsland heeft niet langer verplichtingen ten aanzien van de Amerikanen vanwege de Tweede Wereldoorlog, de wederopbouw en de bescherming tijdens de Koude Oorlog en vanwege de Amerikaanse steun aan de Duitse eenwording. De Bondsrepubliek is nu volledig soeverein en neemt veel verantwoordelijkheden op zich in de internationale politiek. Deze bijdrage dient gewaardeerd te worden en ook gehonoreerd, het liefst met een permanente zetel in de VN-Veilighedsraad. In ieder geval is Duitsland niet langer een vazalstaat van de Verenigde Staten (alsof dat ooit het geval is geweest). Hoezeer deze idee van emancipatie ten opzichte van de Verenigde Staten aan populariteit in Duitsland heeft gewonnen, mag blijken uit een bijdrage van Helmut Schmidt in *Die Zeit* onder de titel 'Eine Frage der Würde', waarin hij stelt dat vriendschap iets anders is dan *Vasallentum*. Uit naam van alle Europeanen beëindigt Schmidt het artikel met 'Wir (...) wollen keine Vasallen sein, wir wollen unsere Würde bewahren.'<sup>4</sup> Over de vraag wat gelijk-gerechtigdheid tussen beide landen in de praktijk inhoudt, krijgen we behalve algemene opmerkingen over respect, consultatie en invloed, weinig te horen.

Deze emancipatie van de Duitse buitenlandse politiek ten opzichte van de Verenigde Staten en het gerespecteerd willen worden, hangen nauw samen met een *derde* element dat kenmerkend is voor de nieuwe Duitse buitenlandse politiek en het binnenlands-politiek gebruik ervan door Schröder, namelijk *nationale trots*, een gevoel waaraan lange tijd liever niet geappelleerd werd. Nationalisme en nationale trots waren zo door de geschiedenis in diskrediet geraakt, dat ze in het naoorlogse Duitsland in de taboesfeer kwamen te liggen. Schröder heeft echter ontdekt dat er met het inspelen op nationale trots, in combinatie met het idee van 'normalisering' en het

opeisen van een *Platz an der Sonne* (!) grote politieke winst valt te behalen. In sentimentele bewoordingen schrijft hij in *Bild Zeitung*: 'Das Deutschland, für das ich arbeite, ist ein stolzes, ein solidarisches Land. Ein Land, das seine Leistungen nicht mies machen lässt. [...] Ich nenne es "unser Deutschland" [...] Unser Deutschland vertraut auf seine eigene Kraft [...] Unser Deutschland ist ein selbstbewusstes Land. Unser Deutschland genießt Respekt und Ansehen in der Welt. Weil wir Partner und Vorbild sind. Weil wir das Europa der Völker bauen und weltweit Frieden und Menschenrechten sichern und schützen helfen. Und weil wir deshalb unsere nationalen Interessen nicht verstecken müssen. Das ist unser deutscher Weg. Für diese Vision kämpfe und arbeite ich.'<sup>5</sup>

Een *vierde* element dat onder Schröder sterker benadrukt wordt, is Duitsland als *morele macht*. Juist omdat Duitsland zo goed lering uit het verleden heeft getrokken, is het land nu extra gevoelig voor het gebruik van niet gelegitimeerd geweld door andere landen. De Amerikanen wordt voorgelaten dat de morele kritiek van Duitse zijde op de politiek van Washington welbeschouwd een produkt is van de buitengewoon goed geslaagde Amerikaanse heropvoedingspolitiek na de oorlog. Het verleden is op deze wijze niet langer een bron van schaamte, die zich vertaalt in terughoudendheid wanneer het gaat om het opheffen van de morele wijsvinger. Integendeel, de verwerking van het verleden is in deze optiek juist een bron van trots die tot een superieure politieke cultuur heeft gevoerd, met een hoogstaand moreel besef, waaraan andere landen nauwelijks kunnen tippen.

Deze hoge morele standaarden hebben overigens nauwelijks consequenties voor het Duits optreden op het wereldtoneel als *Handelsstaat*. Schröder reist, net als Kohl overigens, het liefst naar bijvoorbeeld het Midden-Oosten en China met tientallen zakenlieden in zijn gevolg en vindt het dan ook niet altijd nodig zaken als mensenrechten uitvoerig te thematiseren. Juist omdat Duitsland in de wereldpolitiek een betrekkelijk ondergeschikte rol speelt, kan het een beetje als *free rider* optreden. Het heeft immers niet die verantwoordelijkheid die de Verenigde Staten op zich nemen. Een dergelijke politiek keert ook op Europees niveau terug, zoals bij het opheffen van het wapenembargo ten aanzien van China zonder dat er aan China eisen worden gesteld (mensenrechten, Taiwan) en zonder dat de mogelijke effecten ervan voor geostrategische verhoudingen lijken te zijn overwogen (Taiwan, Japan). Hiervoor draagt Europa geen bijzondere verantwoordelijkheid, zo lijkt het.

## Zelfbewust en vrijblijvend

Duitsland heeft zich in de ogen van Schröder in buitenlands-politiek opzicht ontwikkeld tot een zelfbewust en trots land, dat zich de wet niet door de Verenigde Staten laat voorschrijven en een sterke morele macht vertegenwoordigt. Dit is een boodschap die in de publieke opinie goed aankomt. Ook een kritische houding ten aanzien van de Verenigde Staten in het algemeen en president Bush in het bijzonder doet de populariteitswaarde goed. Het is ook om deze reden dat Schröder vlak voor de verkiezingen in Schleswig-Holstein (20 februari jl.) de verleiding niet kon weerstaan om in München (12 februari, tussen het bezoek van Condoleezza Rice en Bush in) te pleiten voor herziening van de structuren voor de transatlantische dialoog.<sup>6</sup> Aan gezien het voorstel met de Amerikanen noch met de Europese bondgenoten was besproken (zelfs Fischer schijnt niet van te voren op de hoogte te zijn gesteld), kan deze actie moeilijk worden gezien als een goed voorbereide poging metterdaad iets te bewerkstelligen. Het effect dat werd bereikt en waarschijnlijk ook werd beoogd, is dat Schröder zich opnieuw presenteerde als de zelfbewuste staatsman die de problemen openlijk durft aan te snijden, daarbij kritiek op de Verenigde Staten niet schuwt en een grotere rol voor Duitsland en Europa opeist.

Net zoals de kritische houding ten aanzien van de Verenigde Staten vrijblijvend is, is ook de toenadering tussen Duitsland en Amerika vrijblijvend. Goede relaties met Amerika worden weliswaar gepropageerd, gemeenschappelijke waarden benadrukt, maar harde *commitments* vermeden. In deze vrijblijvendheid zal in de komende tijd weinig verandering komen. Duitsland heeft niet de kracht en de wil de meer assertieve toon van de politiek ook te vertalen in een grotere rol op het wereldtoneel. Met een buitenlandse inzet van 7000 militairen zit het land behoorlijk aan zijn taks. De groeiende Duitse internationaal-politieke ambitie gaat gepaard met kleiner wordende mogelijkheden deze ambitie kracht bij te zetten, al was het alleen al vanwege de schier onoplosbare economische problemen aan het thuisfront.

Ook in de relatie met de Verenigde Staten heeft zich een enigszins tegengestelde ontwikkeling voorgedaan: Duitsland is weliswaar minder afhankelijk geworden van de Verenigde Staten, maar omgekeerd is Duitsland ook minder belangrijk geworden voor de Verenigde Staten. De klassieke rol van Duitsland als de betrouwbare 'schaapherder' van Europa en als het 'tegenwicht van Franse tegenwicht-ambities' is uitgespeeld. Daarmee is

ook een eind gekomen aan de geprivilegieerde bilaterale dialoog. Duitse politici hebben nauwelijks nog toegang tot kringen rondom de president of de minister van buitenlandse zaken Rice.

Beide landen hebben derhalve maar beperkte belangstelling voor een toenadering die veel verder gaat dan het symbolisch belijden van de lotsverbondenheid. Duitsland omdat van een echte 'gelijkbegerichte partner' een substantieel grotere inspanning verwacht mag worden, de Verenigde Staten omdat men van mening is dat de verhouding tussen wat geëist en wat geleverd wordt weinig aantrekkelijk is.<sup>7</sup>

Het effect van dit onafhankelijker, maar minder belangrijk worden, is dus een *versterking van symboolpolitiek*. Schröder zal, zeker zolang Bush in Duitsland de meest gehate politicus is, zich graag blijven presenteren als de sterke, zelfverzekerde staatsman, die de Verenigde Staten durft te trotseren en Duitsland zijn waardigheid heeft teruggegeven. Het zal vooral een politiek zijn die bestaat uit het vanaf de zijlijn commentariëren van het Amerikaanse beleid. Retoriek en vergezichten zullen ook in de komende tijd het huidige Duitse en Europese onvermogen verbloemen. Mainz heeft hierin geen verandering gebracht.

## Noten

- 1 Vgl. Nikolas Busse, 'Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika', in: Hanns Maull e.a. (red.), *Deutschland im Abseits? Rot-Grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, 2003, blz. 19-32.
- 2 Vgl. Mario Stumm, *Transatlantische Beziehungen – Hintergrundpapier zur Senderreihe 'Für eine bessere Außenpolitik' im Deutschlandfunk*, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/dossiers/transatlantischebeziehungen.pdf>
- 3 Zie een interview met de partijvoorzitter van de SPD, Münterfering, in: *Darmstädter Echo*, 11 september 2002, blz. 2: 'Natürlich hat der Wahltermin dabei eine Rolle gespielt.'
- 4 Helmut Schmidt, 'Eine Frage der Würde', in: *Die Zeit*, 17 februari 2005, blz. 1.
- 5 Schröder, 'Meine Vision von Deutschland', *Bild*, 8 augustus 2002.
- 6 Deze rede is te vinden onder: <http://www.bundeskanzler.de/Reden-7715.787039/a.htm?printView=y>
- 7 Zie ook Erza Suleiman, 'Der Irrelevante Kontinent. Warum die Amerikaner wenig von Europa halten und was Europas Außenpolitik dagegen tun kann', in: *Internationale Politik*, januari 2005, blz. 64-67.

Dr Ton Nijhuis is directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam (DIA) en hoogleraar Duitslandkunde aan de Universiteit van Amsterdam.

## De Europese Grondwet: te rooskleurig?

N.a.v. Jaap W. de Zwaan, 'De Europese Grondwet: verantwoorde stap in het integratieproces'; Anton van Schijndel, 'Nederland en de Europese grondwet: naar heronderhandeling van het Verdrag van Nice'; en Peter Bursens, 'Liever geen referendum over Europese Grondwet', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, respectievelijk blz. 123-131; 132-137; en 138-142.

De nieuwe Europese Grondwet is voor mij (en naar ik vermoed voor vele Nederlanders, die er straks over zullen moeten stemmen) een lastige materie, waarvan ik de merites lang niet altijd kan doorgronden. Daarom was ik aanvankelijk blij een stuk erover te kunnen lezen van professor Jaap de Zwaan, een deskundige bij uitstek op dit gebied. Lezing van zijn stuk heeft mij echter nogal teleurgesteld.

De Zwaan is enthousiast over het Verdrag. Zijn stuk wemelt van termen als 'veel goeds', 'een mooie tekst', 'goed en inzichtelijk gestructureerd', 'inzichtelijker', 'verhelderend', 'nuttig', 'vernieuwend en verfrissend', 'goed werk', 'positieve ontwikkeling', 'goede tekst', 'positief oordeel'. Het kan eenvoudig niet op. Nadat ik mij met grote moeite door de berg tekst van het Verdrag had heen geworsteld, vroeg ik mij af of hij en ik wel dezelfde tekst onder ogen hadden gehad. Een tekst die in mijn beleving vaak nogal rammelt, onduidelijk of vaag is en in ieder geval veel vragen oproept. Maar ja, anders dan hij, behoor ik – overigens samen met de meeste andere Nederlanders – niet tot de 'ingewijden' die er, volgens De Zwaan, gemakkelijk hun weg in kunnen vinden. Wel laat De Zwaan hier en daar doorschemeren dat de tekst niet zo heel veel nieuws bevat. 'Oude wijn in enigszins vernieuwde zakken,' zou dan ook een betere titel voor zijn stuk zijn geweest.

Ter toelichting van mijn teleurstelling over zijn stuk volgen hieronder enkele voorbeelden:

- Hij meldt dat de Commissie 'klein' moet worden gehouden (blz. 124). Vooralsnog betekent dat één lid per lidstaat, oftewel 25 personen. Of dat aantal tot de categorie 'klein' moet worden gerekend, moge iedere lezer voor zichzelf beslissen. In een later stadium zullen de leden per toerbeurt worden aangewezen, 'waarbij alle lidstaten volstrekt gelijk behandeld worden'. Hier lijkt mij een beschouwing op haar plaats waar

de vraag aan de orde wordt gesteld of het politiek verstandig zou zijn een Europese Commissie te benoemen waarin belangrijke Europese landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet zouden zijn vertegenwoordigd. De Zwaan laat zich hier echter niet over uit.

- Hij is enthousiast over de nieuw aan te stellen Europese Minister van Buitenlandse Zaken ('een goede zaak'), maar vermeldt er niet bij dat zaken in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, voor zover het de permanente leden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk betreft, buiten het gemeenschappelijk buitenlands beleid zullen blijven. Hij zegt dat van de nieuw te benoemen functionaris: '[U]iteraard moet betrokkene erop letten niet vermalen te worden in de nationale belangstrijd in de Raad. Onduidelijk blijft echter *hoe* deze dat zal moeten doen, al lijkt Xavier Solana 'het in zich te hebben om de functie met een voldoende mate van onafhankelijkheid te bekleden'.
- Hij is wat minder enthousiast over de nieuw gecreëerde functie van voorzitter van de Europese Raad, maar: '[N]u we de functie echter hebben, zullen we er ons voordeel mee moeten doen.' Met dien verstande dat deze Voorzitter niet de Commissie in het algemeen en de Minister van Buitenlandse Zaken 'voor de voeten (mag) lopen'. Hoe hij (of zij) dat moet vermijden, vermeldt De Zwaan echter niet.
- De Zwaan vindt zelf ook dat de tekst van het verdrag te lang is geworden: 'Voor de gewone burger is daar geen beginnen aan.' Dat lijkt bijna op een doodvonnis voor een stuk dat aan die 'gewone burger' ter goedkeuring wordt voorgelegd! Het is mij volstrekt onbegrijpelijk hoe je dan nog kunt spreken over een 'Verantwoorde stap in het integratieproces'.
- Van de referenda moet hij niet veel hebben ('Eigenlijk is dat onzin.'). Ik ben het met hem (en met onze Belgische collega Peter Bursens, die in dezelfde aflevering hetzelfde met kracht van argumenten betoogt) eens dat dit stuk zich niet leent voor behandeling in een referendum – al dan niet 'raadgevend' (een aantal Tweede-Kamerfracties heeft inmiddels te kennen gegeven de uitslag van het referendum te zullen respecteren – ook als dat negatief mocht uitvallen). Dat een nega-

tief oordeel van de kiezers ‘de regering ernstig in verlegenheid zou brengen’, is echter voor mijn gevoel wel erg gouvernementeel geredeneerd. Dat is nu eenmaal het risico van de democratie! En dat ze dan voor die problemen ‘wel een oplossing’ zullen vinden (blz. 128), getuigt niet van veel respect voor de democratische besluitvorming.

- De Zwaan vraag zich af of, als na Bulgarije en Roemenië, Kroatië en Turkije ook de andere landen van de Balkan en verder Albanië, Moldavië en Oekraïne zich melden als lid van de EU, het ons nog vrij staat ‘neen’ te zeggen. ‘Ik denk het niet,’ schrijft hij, want hij vindt dat, als eenmaal aan een aantal strenge prelabelle eisen en voorwaarden is voldaan, ‘dan kunnen wij de volken van de genoemde landen de verworvenheden van de Europese samenwerking – vrede, stabiliteit en welvaart – domweg niet onthouden.’ (blz. 129) Nog daargelaten of deze redenering veel Nederlandse kiezers over de streep zal trekken, lijkt het mij dat een diepgaande bezinning over de consequenties van een dergelijke vérgaande uitspraak hier op haar plaats zou zijn geweest. Op het eerste gezicht lijkt mij een EU, mét deze landen en zonder Noorwegen en Zwitserland, die in het artikel niet voorkomen, een wangedrocht.

Het artikel van De Zwaan heeft mij wel tot nadenken gestemd. Mijn aarzelingen over de nieuwe

Grondwet worden versterkt door de vaagheid (‘Het beleid van de Unie ... laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde staten<sup>1</sup> onverlet’), de ingewikkelde stemprocedures (‘Onder gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt verstaan ten minste 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie.’) en het veelal nogal kreupele Nederlands (‘civiele en militaire vermogens’; ‘een door de mens veroorzaakte ramp’; ‘de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’) waarin de tekst van het Verdrag is gesteld.

Ik aarzel dan ook nog over de vraag hoe ik mijn stem in het komende referendum zal uitbrengen – een aarzeling die door de artikelen van Bursens en Van Schijndel nog wordt versterkt en door het artikel van De Zwaan zeker niet is weggenomen.

#### Noot

- 1 [L]ees de neutralen,’ legt De Zwaan bereidwillig uit. Met andere woorden, het gaat hier om de EU-lidstaten Zweden, Finland, Oostenrijk, Ierland, Cyprus en Malta. Waarom die niet met name in het Grondwetsverdrag worden genoemd, is onduidelijk.

Dr P.R. Baehr is honorair hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit Utrecht.

## Repliek J.W. de Zwaan

De bedoeling van mijn artikel was binnen een beperkt bestek (van woorden) veel informatie over de inhoud van de Europese Grondwet te geven, met een beoordeling daarvan. Deze opzet betekent noodzakelijkerwijze dat niet op alle punten even gedetailleerd kan worden ingegaan. Voor *Spectator*-begrippen is het artikel al lang. Het is jammer dat Baehr deze opzet kennelijk heeft miskend.

Baehr heeft het artikel op een aantal punten ook niet goed gelezen, of niet begrepen.

- Het is een beetje flauw te doen voorkomen alsof ik een Commissie met één lid per lidstaat ‘klein’ zou vinden. Die mening ben ik namelijk niet toege-

daan, ik heb dat ook niet gezegd. De, in de grondwet neergelegde, afspraak dat de Commissie – over enige tijd – zal bestaan uit een aantal leden dat overeenkomt met twee derde van het aantal lidstaten, is wel een bijdrage in de goede richting (een ‘kleinere’ Commissie). Ter zake zal de Europese Raad een rotatieschema moeten uitwerken waarbij gelijkheid tussen de lidstaten het uitgangspunt is. Aldus zullen ook – in de woorden van Baehr – ‘belangrijke’ Europese landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet altijd (meer) in de Commissie vertegenwoordigd zijn. Dat is een goede zaak. De Commissie is namelijk

aangesteld om het algemene Europese belang te behartigen, en niet dat van individuele lidstaten (of dat van het collectief van de grote lidstaten).

- Hoe Baehr kan zeggen dat zaken in de Veiligheidsraad 'buiten het gemeenschappelijk buitenlands beleid' zullen vallen, is mij een raadsel. Zo'n gekunsteld onderscheid – afhankelijk van het forum waar buitenlands beleid aan de orde is, heeft de Unie wel of geen verantwoordelijkheid – kennen wij niet. Iets anders is uiteraard hoe de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie respectievelijk de Unie zelf in de nieuwe situatie zal inspelen op GBVB-zaken die in de Veiligheidsraad spelen respectievelijk op het optreden daar van lidstaten die (permanent) lid van de Veiligheidsraad zijn. Daar valt nu nog weinig over te zeggen. Als we er echter van uitgaan dat de GBVB-dimensie van de EU-samenwerking in de toekomst versterkt zal worden, en de Unie dat ook 'naar buiten' zal uitstralen, mag worden aangenomen dat van die sterkere EU-betrokkenheid meer disciplinerende werking zal uitgaan op de (permanente) Veiligheidsraad-leden die EU-lidstaten zijn.
- Hoe de nieuw te benoemen Voorzitter van de Europese Raad en de nieuw te benoemen Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie kunnen voorkomen dat ze elkaar 'voor de voeten' lopen, valt – ik zou bijna zeggen: uiteraard – niet te voorspellen. Hoogdravende uitspraken of voorspellingen vallen daar niet over te doen. Er mag echter worden aangenomen dat normaal gesproken de *Minister* de aangewezen autoriteit zal zijn, en de *Voorzitter van de Europese Raad* (hooguit) wanneer GBVB-zaken op zijn niveau aan de orde zijn. Voor het overige zal de praktijk, en de persoonlijkheid van de te benoemen personen, uitsluitel moeten geven.
- Baehrs opmerking over de 'lengte' van de grondwet is sprekend. Ja, de grondwet is lang en voor de burger moeilijk te lezen, dat heb ik inderdaad gezegd. Ik heb ook aangegeven hoe het allemaal beter had gekund (heel Deel III in een apart Protocol). Hier ligt echter een verband met een ander probleem, dat van de wijzigingsprocedures. Ook daar ben ik in mijn artikel op ingegaan. Maar goed, als de lengte alléén al voldoende reden is om de grondwet af te wijzen (Baehr spreekt van een 'doodvonnis'), dan zijn we snel uitgepraat. Dan kan iedere discussie beter achterwege blijven. Gelukkig gaat het in de (Europese) werkelijkheid niet zo.
- Ik heb niet gezegd dat, als het oordeel van de kiezers in een lidstaat negatief zal uitvallen, 'ze'

daar wel een oplossing voor zullen vinden. Ik heb wel gezegd dat de Unie zich, in zo'n situatie, zal inspannen daar een oplossing voor te vinden. Waarom dat zo vreemd is – Baehr windt zich er nogal over op – zie ik niet in. Het is inderdaad een beproefde techniek van de Unie om, wanneer Europese verdragen – door de opstelling van één lidstaat – dreigen niet in werking te kunnen treden, te proberen via afzonderlijke regelingen aan de bezwaren van die lidstaat tegemoet te komen. Dat is gebeurd bij de verdragen van Maastricht en Nice. De gedachte daarbij is steeds geweest dat het tegemoet komen aan de bezwaren van één lidstaat te verkiezen is boven het afblazen van het hele verdrag. Waarom zo'n benadering ondemocratisch is, vermag ik (opnieuw) niet in te zien.

- Voor een 'diepgaande bezinning' over de consequenties van verdergaande uitbreidingen was het artikel (natuurlijk) niet de plaats. Dan hebben we het over de toekomst van de EU ná de (inwerking-treding van de) Europese Grondwet en de verdere uitbreidingen. Het leek me echter wel goed erop te wijzen dat de grondwet niet het finale stadium van het Europese integratieproces markeert. Hoe het verder moet, gaat het bestek van een informatief artikel over de grondwet te buiten, en is materie voor beleidsmakers en onderzoekers.

De Europese Grondwet is intussen bepaald meer dan 'oude wijn in nieuwe zakken', de kwalificatie die Baehr gebruikt. Ik wijs alleen al op de afschaffing van de pijlerstructuur, de integratie van de Gemeenschappen in de Unie, de verbetering van de democratie en *efficiency* op Europees niveau (vergelijk de introductie van 'co-decisie' als algemene wetgevingsprocedure) en, wat de bevoegdheidsverdeling betreft, de nieuwe arrangementen betreffende de justitie- en binnenlandse zaken-samenwerking. In mijn artikel heb ik al die zaken aangegeven. Kennelijk heeft Baehr het allemaal wat vluchtig – en selectief – gelezen.

Kortom, het constitutioneel verdrag is, naar goed Europees gebruik, het resultaat van compromissen na langdurige onderhandelingen. Om de kwaliteit daarvan te beoordelen, moeten voor's en tegen's tegen elkaar worden afgewogen. Per saldo overwegen wat mij betreft de voor's. Ik heb dat, dacht ik, in mijn artikel voldoende geadstrueerd en ben die mening nog steeds toegedaan. Het is niettemin jammer dat ik Baehr (nog) niet heb kunnen overtuigen.

## Oude wijn in lekkende zakken

N.a.v. Nikhil Dhanrajgir & Bas de Gaay Fortman, 'Amerikaanse superioriteit ingebed: multilateralisme als bijproduct', in: *Internationale Spectator*, februari 2005, blz. 69-75.

In het februarinummer van de *Internationale Spectator* presenteren Nikhil Dhanrajgir en Bas de Gaay Fortman een oplossingsrichting voor de inbedding van de Verenigde Staten in het multilaterale systeem. De Amerikaanse *Alleingang* in de kwestie-Irak vormt de aanleiding voor een betoog waarin 'president Bush en zijn oorlogskabinet' gepresenteerd worden als exponenten van het veelkoppige Amerikaanse monster, dat alleen in multilaterale kaders beteugeld kan én moet worden. Als *hoofdpunt* pleiten de auteurs voor '[...] een immanente dialoog over veiligheid, uitgaande van de Amerikaanse *strategische cultuur*', waarin de internationale gemeenschap de Amerikanen erop dient te wijzen dat 'de weigering internationale verdragen te ratificeren en aan internationale organisaties en regelingen deel te nemen [ingaat] tegen eigen Amerikaanse belangen op lange termijn'.

Hiermee verkondigen ze natuurlijk niets nieuws. Sinds de Verenigde Staten vanaf begin jaren '90 steeds duidelijker de rol van hegemon in het internationale systeem zijn gaan vervullen, is een stortvloed van publikaties verschenen waarin de Amerikaanse regering gewezen wordt op het eminente belang van haar multilaterale verantwoordelijkheid. Vanuit alle mogelijke invalshoeken is betoogd dat een unilaterale koers op de lange termijn dramatische gevolgen zal hebben voor de positie van de Verenigde Staten.<sup>1</sup> Op zich zelf hoeft dit niet te betekenen dat de analyse van Dhanrajgir en De Gaay Fortman een overbodige bijdrage is. In de praktijk zien we immers dat de Amerikaanse regering zich ondanks al deze adviezen nog immer voornamelijk van haar unilaterale kant laat zien. De uitdaging ligt daarmee dus niet zozeer in de boodschap zelf, als wel in de manier waarop deze aan de man wordt gebracht: hoe kan de internationale gemeenschap de Amerikaanse politiek doen opschuiven in de richting van multilaterale inkadering, vragen de auteurs zich terecht af.

Mijn grootste teleurstelling is dat het antwoord op deze vraag in het artikel uitblijft. Het dichtst in de

buurt komt bovengenoemde verwijzing naar de strategische cultuur van de Verenigde Staten, die sterk leunt op het appèl aan de 'internationale gemeenschap'. Dat dit een problematisch begrip is, onderkennen de auteurs in hun artikel ten dele – ze kenschetsen de term als 'niet meer dan een abstractie' – maar ze weigeren de consequentie van hun eigen analyse te aanvaarden. Die gevolgtrekking is dat het eigen artikel overbodig is. Ik zal laten zien waarom.

Hoewel er meningsverschillen bestaan over het begrip internationale gemeenschap, is er over twee zaken vrijwel volledige eensgezindheid: de *internationale gemeenschap* is *verre van slagvaardig* en als er al zoiets als de internationale gemeenschap bestaat, dan maken *de Verenigde Staten daar zeker deel van uit*. Ter illustratie van het eerste punt haal ik VN-secretaris-generaal Kofi Annan – voor velen de belichaming van de internationale gemeenschap – aan. Toen het Amerikaanse tijdschrift *Foreign Policy* hem in 2002 vroeg wat volgens hem verstaan moest worden onder 'the International Community', kwam hij tot de conclusie dat deze '[...] hardly more than embryonic' en '[...]a work in progress' is.<sup>2</sup> Het tweede punt behoeft eigenlijk nauwelijks onderbouwing, gezien de prominente positie van de Verenigde Staten in de belangrijkste multilaterale fora. In hetzelfde nummer van *Foreign Policy* stelt Andrew Gowers zelfs dat '[t]he true international community [...] is, essentially, the United States and Europe.'<sup>3</sup>

Kijk nu eens opnieuw naar de oproep van Dhanrajgir en De Gaay Fortman. Het blijkt feitelijk een boodschap gericht aan een hooguit matig functionerende abstractie, waarvan de Verenigde Staten zelf een belangrijk deel uitmaken, om de Verenigde Staten ertoe te bewegen hun koers te wijzigen. Daarmee is de wedstrijd al gespeeld – en verloren – voordat er goed en wel is afgetrapt.

De ware uitdaging blijft op tafel liggen: hoe en door wie kunnen koers en richting van het Amerikaans buitenlands beleid bijgestuurd worden? In mijn ogen is het niet erg realistisch om heel veel te verwachten van welke externe speler dan ook. De recente Amerikaanse houding ten opzichte van tal van multilaterale verdragen en instellingen geeft weinig blijk van aandacht voor de mening van buitenstaanders. Maar ook het effect van interne veranderingen,

zoals een regeringswisseling in Washington, moet niet worden overschat. Het Amerikaans buitenlands beleid kenmerkt zich voornamelijk door constanten, zoals Dhanrajgir en De Gaay Fortman laten zien. De huidige Amerikaanse regering verklaart bij monde van een hooggeplaatste regeringsfunctionaris weliswaar open te staan voor 'effectief multilateralisme', maar zij benadrukt vooral dat '[...]the United States will act in its self-defense whenever necessary'.<sup>4</sup>

Om verandering tot stand te brengen zal er mijns inziens meer inzicht moeten komen in wat nu de precieze *kosten* zijn van een unilaterale koers voor de Verenigde Staten. Dat lijkt op het eerste gezicht wellicht een zwaktebod van mijn kant, maar het blootleggen van de essentiële vragen die rondom dit onderwerp spelen, is een eerste belangrijke stap, die bovendien verreweg te prefereren is boven een zeven gedrukte pagina's lange bijdrage die deze vragen omzeilt. Zonder een overtuigende en grondige wetenschappelijke onderbouwing hoeft van een oproep aan Washington weinig resultaat verwacht te worden, ongeacht door wie deze vertolkt wordt. Maar hoe, wanneer en in welke mate de kosten van unilaterialisme ertoe doen, dat blijft voorlopig een onbeantwoorde vraag.<sup>5</sup>

Het is jammer dat Dhanrajgir en De Gaay Fortman hun tanden niet in de hamvraag gezet hebben. Zeker gezien het feit dat de auteurs duidelijk laten blijken de onvolkomenheden in de eigen conclusie in te zien. Nu is hun bijdrage weinig meer dan oude wijn in nieuwe zakken. En die blijken ook nog eens te lekken...

## Noten

- 1 Twee recente voorbeelden zijn J. Nye, *The paradox of American Power: why the world's only superpower can't go it alone*, Oxford University Press, 2002; en J. Boulden & Th. Weiss, 'Tactical multilateralism: coaxing America back to the UN', in: *Survival*, 46(3), 2004, blz. 103-114.
- 2 K. Annan, 'Problems without Passports', in: *Foreign Policy*, 132, 2002, blz. 30-31.
- 3 A. Gowers, 'The Power of Two', in: *Foreign Policy*, 132, 2002, blz. 32-33.
- 4 K.R. Holmes, 'The United Nations and American Multilateral Diplomacy: Principles and Priorities for a Better World', in: *Review of International Affairs*, 54(1111), 2003, blz. 46-48. (Kim R. Holmes is Assistant Secretary of State for International Organization Affairs van de huidige Amerikaanse regering.)
- 5 J. Ikenberry, 'Is American Multilateralism in Decline?', in: *Perspective on Politics*, 1(3), 2003, blz. 533-550, in het bijzonder blz. 544.

Jérôme Larosch maakt deel uit van het 'Clingendael Diplomatic Studies Programme' van het Instituut Clingendael.

Toegang tot digitale tekstbestanden via

[www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

## Inconsistent, inadequaar, irrelevant: van falende staatsopbouw en marktkastelen

**Francis Fukuyama:**

**State-building, governance and world order in the twenty-first century.**

New York: Cornell University Press, 2004; \$ 21,-; ISBN: 0-8014-4292-3

**Simon Chesterman:**

**You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building.**

New York: Oxford University Press, 2004; 316 blz.; £ 50,-; ISBN: 0-19-926348-5

Bliezen marktfilosofen als Milton Friedman aan het eind van het oude millennium nog hoog van de toren, sinds 2000-2001 hebben staatsdenkers het estafettestokje geruisloos overgenomen. Door '9/11', de Amerikaanse inval in *failed state* Afghanistan van oktober 2001 en de inval in Irak van maart 2003 staan falende staten en staatsopbouw weer volop in de belangstelling. Twee boeken getuigen daarvan: het ene van Simon Chesterman, het andere van 'bekeerling' Francis Fukuyama.

*State-building, governance and world order in the twenty-first century* tekent de intellectuele lenigheid van Francis Fukuyama. Want de Muur tussen communisme en kapitalisme was nog niet gevallen, of de hoogleraar Internationale Politieke Economie riep van de daken dat er geen ideologisch alternatief meer denkbaar was voor liberale democratieën met marktgeoriënteerde economieën. Wellicht zijn falende staten dat alternatief (aan het worden), ook al brengen ze Fukuyama's *Einde Van De Geschiedenis* niet dichterbij.<sup>1</sup>

Kende Milton Friedman gedu-

rende de jaren negentig van de vorige eeuw maar één recept voor ontwikkelings- en transitielanden – 'privatiseer, privatiseer, privatiseer' – in 2001 piepte de vader aller vrijemarktdenkers opvallend anders. 'Ik had het niet bij het rechte eind, de *rule of law* is waarschijnlijk basaler dan privatisering.' Deze bekentenis brengt Fukuyama op het onderscheid tussen de *reikwijdte* en de *daadkracht* van staten, een verschil dat marktfundamentalisten nog wel eens wilde ontgaan.

In Amerika heeft de federale overheid een beperkte reikwijdte maar een omgekeerd evenredige daadkracht, de EU-lidstaten kennen een wat grotere reikwijdte maar zijn ook daadkrachtig. Staten met een grote reikwijdte maar zonder al te veel daadkracht hebben een probleem; staten zonder reikwijdte en zonder daadkracht, zoals Liberia, zijn het probleem. Ze zijn niet eens bij machte te voorzien in de meest basale overheidstaken – veiligheid en openbare orde – om maar te zwijgen over de welvaart en het welzijn van hun burgers.

### Instituties

De Bretton Woods-instellingen zien dat tegenwoordig ook. Luidde tien jaar terug volkswijsheid nummer één nog dat de 'sterke' (lees: autoritaire en exploitatieve) staat in ontwikkelingslanden over de hele linie moest worden teruggesnoeid om ontwikkeling via de markt mogelijk te maken, nu de gulden daar toch geen daalder waard blijkt, leert de Wereldbankmantra: *institutions matter*. Ook volgens Fukuyama was het probleem dat de *ontwikkelingsstaat* – die via patronagenetwerken

nog een zekere reikwijdte en daadkracht had – op wezenlijke punten *eerder te zwak was dan te sterk*.

Maar hoe kun je falende staten helpen ombouwen tot zwakke staten en zwakke staten tot sterke? Verder dan de terechte vaststelling dat het aantal succesvolle voorbeelden historisch beperkt blijft tot *a depressingly small handful*, komt Fukuyama niet echt. Of het moet zijn met algemene paradoxen als deze: dat donorlanden geen precieze voorwaarden moeten stellen aan ontwikkelingslanden over hoe gelden voor 'capaciteitsopbouw' aan te wenden, maar in plaats daarvan strikte *standaarden* moeten aanleggen voor bepaalde *resultaten*. Om zich vervolgens af te vragen of donorlanden daarvoor wel het geduld kunnen opbrengen. De belastingbetalers thuis staan immers te trappelen om zichtbare en tastbare resultaten en controle.

In vergelijking met Fukuyama's theoretische uitweidingen is Simon Chesterman's *You, the people* een praktische verademing en verplichte kost voor iedere beginnende statenbouwer. Chesterman, verbonden aan de *International Peace Academy*, balt in zijn boek jaren van onderzoek samen naar de *lessons learned* van de Verenigde Naties in landen op weg van oorlog naar vrede onder internationale supervisie – vanaf de Volkenbond in het Saarbekken in 1920 tot en met de Verenigde Naties in Irak in 2003. Vandaar de ondertitel: *The United Nations, Transitional Administration and State-Building*.

Chesterman reisde voor zijn boek stad en land af, wat even leuke als leerzame anekdotes oplevert. Neem die over de afkorting van de *UN Inte-*

*rim Administration Mission In Kosovo.* UNIAMIK viel af omdat iedereen er zijn tong over brak, UNIAK omdat het klonk als een kruising tussen 'eunuch' en 'maniak'. Daarop viel de keus op UNMIK, wat lekker bekt in het Engels. Alleen was toen nog niet bekend dat *anmik* 'vijand' betekent in het Gegisch dialect van het Albanees dat wordt gesproken in Kosovo. Toen de VN daarachter kwamen, was het al te laat, reden voor een oekaze aan medewerkers om UNMIK consequent als *oon-mik* uit te spreken. De twee belangrijkste lessen van *You, the people* luiden dan ook dat lokale politiek ertoe doet en dat lokale of internationale stafleden de koers van een operatie beslissend kunnen veranderen.

*You, the people* duidt op de spanning tussen het doel van liberale democratie en het middel van welwillende internationale autocratie dat volgens Chesterman tijdelijk nodig is om dit doel te bereiken (want: *If the ends don't justify the means, what does?*). Al is het maar omdat verkiezingen in instabiele post-conflictlanden de bevolking nog veel verder van huis kunnen brengen.) Het doel van *transitiebestuur* mag idealistisch zijn, de *middelen* moeten realistisch zijn. Maar dat is nu bijna nooit het geval, aldus Chesterman. De middelen zijn ten eerste *inconsistent*, ten tweede *inadequaat* en ten derde bij tijd en wijle *irrelevant* voor de doelen. Deze drie l's of tegenstellingen zet Chesterman glanzend in de verf.

**Inconsistent.** Helderheid is doorslaggevend voor de effectiviteit van de wederopbouw van een land na een conflict, aldus Chesterman. Daarvoor zijn echt geen grootse en meeslepende internationale institutionele veranderingen nodig – zoals het nieuw leven inblazen van de Trustschapsraad onder de Volkenbond. Nee, drie zaken moeten van meet af aan duidelijk zijn: de strategische doelen; de relatie tus-

sen internationale en lokale actoren en hoe die na verloop van tijd zal evolueren; en het *commitment* van internationale actoren dat nodig is om het doel van liberale democratie door tijdelijk autocratisch bestuur te rechtvaardigen.

Het *strategische doel* van de internationale gemeenschap in Oost-Timor was duidelijk en onomstreden: onafhankelijkheid. De onduidelijkheid in Kosovo over de finale status leidde tot een onvolwassen politieke elite en het uitblijven van buitenlandse investeringen. Hoewel die onduidelijkheid – in 1999 vastgelegd in Veiligheidsraadresolutie 1244 – voortvloeit uit een compromis tussen de Verenigde Staten en Rusland aan het eind van de NAVO-campagne tegen Joegoslavië, treft nu de VN het verwijt dat zij de aspiratie van Kosovaren op zelfbeschikking frustreren. Ook de proliferatie van post-conflict-actoren draagt niet echt bij aan de nodige helderheid. Met gevoel voor humor meldt Chesterman dat het vijf jaar na de Dayton-vredesakkoorden nodig was om in kaart te brengen wat al die internationale organisaties *überhaupt* uitspookten in Bosnië. Enige coördinatie kan geen kwaad.

Wat betreft de *relatie tussen internationale en lokale actoren* is helderheid geboden over het begrip 'ownership'. Chesterman is daar kort over: 'ownership' is het streven, niet het vertrekpunt. De internationale gemeenschap moet dan ook eens ophouden met het politiek correct gebruik van dit woord teneinde het autocratisch karakter van het bestuur te maskeren. Wel moet men open zijn over de mate waarin voor lokale actoren gaandeweg een rol is weggelegd. Ook respect voor de politieke aspiraties van een bevolking en begrip van de lokale cultuur en geschiedenis zijn onmisbaar.

Onder het motto 'beter geen werk

dan half werk', is van te voren ook helderheid gewenst over het internationale *commitment* dat nodig is om een land weer aan de praat te krijgen. Dit verzekert het desbetreffende transitiebestuur vooraf van politieke steun, hoewel dat wellicht ten koste zou gaan van het autoriseren van andere operaties. Van de missie in Bosnië was het van begin af aan duidelijk dat die niet tot de voorgestelde twaalf maanden beperkt zou blijven.

**Inadequaat.** Ook moeten donoren eens *adequaat gaan begroten*. President Bush vergeleek zijn *commitment* inzake de wederopbouw van Afghanistan met die van het Marshall-plan, maar vergat koud twaalf maanden later in zijn begroting over 2004 *überhaupt* geld op te nemen voor dit geruïneerde land. Toch is het niet alleen een kwestie van kwantiteit, Bosnië 'kostte' per hoofd van de bevolking meer dan Europa onder het Marshall-plan. Het gaat ook om kwaliteit: de incoherentie van donorfinanciering voor programma's, het ontbreken van een regionale benadering en de inadequaatheid van de 'staatsinstituties' droegen bij aan de voortdurende financiële crisis in Bosnië. Wat Chesterman betreft moet de binnenlands-politieke agenda van individuele donoren ingeruild worden voor *één humanitaire agenda*. Vrijblijvende toezeggingen voor bijdragen aan de noodhulp en wederopbouw van een land moeten plaatsmaken voor na te komen contributies, zoals bij vredesoperaties, zeker wanneer die 'vredesoperaties' *de facto* het bestuur vormen. Minimaal moeten de donorbijdragen worden gestort in een *trust fund*, idealiter gecoördineerd door internationaal en lokaal personeel ter plaatse. Met die wederopbouw wordt het echter nog niets zolang de veiligheid niet kan worden gewaarborgd. Vandaar Chestermans pleidooi voor een snel inzetbare VN-politiemacht.

**Irrelevant.** Tot slot kraakt Chesterman nog wat noten over de *middelen die vaak irrelevant blijken voor de doelen*. Zo zet een transitiebestuur vaak meer in op vervolging van zware misdaden uit het recente verleden om te bewijzen dat de *rule of law* de volle aandacht heeft, in plaats van op ontwikkeling van instituties die de misdaad in de nabije toekomst moeten bestrijden. Verder moet alle internationale aandacht voor het houden van verkiezingen op korte termijn het ontgelden: 'It has become something of an art-form, though East Timor's elections ushered in a one-party state and more than half a dozen elections in Bosnia have yet to produce a workable government.'

Ook op personeelsgebied blijft nog een en ander te wensen over. Zo wordt voor VN-missies vaak geselecteerd uit een beperkte *pool* van sollicitanten of interne kandidaten van wie de vaardigheden veelal irrelevant zijn voor uit te voeren taken. Zo had het in Oost-Timor in de rede gelegen Por-

tugees-sprekende landen te vragen gekwalificeerde staf ter beschikking te stellen aan de VN-missie. Helaas bleek het om politieke redenen nog niet eens mogelijk kennis van het Portugees of Bahasa verplicht te stellen.

**Unilateralisme.** Met teksten als *we don't do nation-building* toonde presidentskandidaat Bush zich in 2000 nog uitermate kritisch over de inzet van Amerikaanse militairen voor wat eigenlijk *state-building* is. Een jaar na '9/11' maakte statenopbouw stilzwijgend onderdeel uit van zijn nieuwe *National Security Strategy*. 'Afghanistan' en 'Irak' werden nationaal gerechtvaardigd als onderdeel van de internationale *War On Terror*.

De toekomstige keuzen van de Verenigde Staten voor unilateralisme of multilateralisme zijn bepalend voor statenopbouw door de Verenigde Naties in de eenentwintigste eeuw, aldus Chesterman. Als enig overgebleven grote mogendheid zijn de Verenigde Staten van doorslaggevende betekenis voor de VN. De Amerikaanse

binnenlandse politiek en het daarmee samenhangende buitenlandse-politieke *attention deficit disorder* maken het moeilijk daarover nu veel zinnigs te zeggen.

Waar volgens Chesterman het grootste gevaar voor de Verenigde Staten is dat ze zich concentreren op (militaire) middelen en niet op (politieke) doelen, is de les voor de VN de beschreven tegenstelling tussen middelen en doelen te accepteren: waar de Verenigde Naties er maar niet in slagen een transitiebestuur ook te zien als een militaire bezetting, lijken de Verenigde Staten soms niet in staat om in een transitiebestuur nog iets anders te zien.

#### Noot

- 1 'Francis Fukuyama, onverbeterlijk optimist: "Stel Joegoslavië was vóór 1989 uit elkaar gevallen", interview door Didier Seroo', in: *Internationale Samenwerking*, nr. 1/2000.

Didier Seroo is contemporain historicus, verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## Nieuw Clingendael Essay

### Saoedi-Arabië, machtig in onmacht: Op weg naar hervorming of naar revolutie?

door **Leen Boer**, 49 p. Prijs: € 7,50

Onbelemmerde aanvoer van olie uit Saoedi-Arabië is van groot economisch en strategisch belang voor het Westen. Over de stabiliteit van dit land wordt de laatste jaren veel gespeculeerd. In dit nieuwe Clingendael Essay worden de factoren geanalyseerd die de stabiliteit van Saoedi-Arabië kunnen bedreigen. Aan de orde komen onder meer de interne politieke en sociaal-economische verhoudingen, gastarbeid, terrorisme, de bevolkingsgroei, de islam en het buitenlands beleid van Saoedi-Arabië. Te verwachten ontwikkelingen op korte en middellange termijn komen uiteraard eveneens aan bod, alsook beleidsalternatieven voor Nederland en Europa. Zal Saoedi-Arabië erin slagen

tijdig hervormingen door te voeren? Of is een islamitische revolutie onafwendbaar?

Dit Essay is geschreven in het kader van de samenwerking tussen het Instituut Clingendael en de Eenheid Strategische Beleidsplanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De auteur, Leen Boer, is werkzaam bij deze Eenheid. Het Essay verwoordt op geen enkele wijze standpunten of beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Informatie is beschikbaar via het secretariaat CESP (Clingendael European Studies Programme):  
070 – 3746622/636. E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

### Toekomst van de politieke islam

**Graham E. Fuller:**

**The Future of Political Islam.**

New York: Palgrave Macmillan, 2004; xix + 227 blz.; \$ 16,95 (paperback); ISBN: 0-4039-6556-0

Graham Fuller is een onafhankelijk analist. Hij heeft in het verleden onder meer bij de CIA gewerkt. De vooroordelen die een dergelijk arbeidsverleden zou kunnen oproepen, probeert hij weg te nemen door te wijzen op de grote afstand tussen zijn zienswijzen en die van huidige beleidskringen in de Verenigde Staten. Hij heeft lange tijd in islamitische landen gewoond. De vraag die hij zich stelt in dit boek, is of de politieke islam het laatste bastion is van het verzet van moslims tegen globalisering in Amerikaanse stijl of het begin van een nieuwe synthese van de islam met de moderne tijd. Politieke islam en islamisme zijn voor Fuller synoniemen: een islamist is iemand die ervan overtuigd is dat de islam ordening biedt aan politiek en samenleving en die probeert dat inzicht op enigerlei wijze in praktijk te brengen. De wijze waarop varieert van radicaal tot gematigd, van gewelddadig tot vreedzaam, van democratisch tot autoritair, van traditionalistisch tot modernistisch. Een islamist is dus niet noodzakelijk een fundamentalist. Fuller typeert het islamisme als een zeer moderne ontwikkeling en als een uitkomst van de worsteling met de dilemma's van modernisering en globalisering.

Een glorieus verleden, dramatisch verval en onmacht ten aanzien van het Westen kleuren de frustraties onder moslims en het islamisme. Voor veel islamisten is zedelijk en

geestelijk verval in moslimsamenlevingen mede oorzaak van de problemen. Externe oorzaken – zoals de verschuiving van handelsroutes van land naar zee en het kolonialisme – zijn minstens zo belangrijk. Met groot gemak wordt veel van wat in de moslimwereld verkeerd gaat, aan het Westen geweten. Gedacht wordt dat het Westen de moslims onderworpen wil houden omdat het de islam vreest en haat. De islamitische wereld heeft een en ander de afgelopen eeuw overigens allerminst passief ondergaan: in 1979 werd de eerste islamistische staat gesticht in Iran. De overwinning in de *jihad* tegen de Sovjetunie in Afghanistan in 1989 is voor veel moslims een mijlpaal. Pakistan beschikt sinds 1999 als eerste moslimland over een kernbom. En terrorisme is een belangrijk politiek wapen geworden van islamistische bewegingen. Bovendien heeft de islam zich als een belangrijke sociale en politieke kracht in het Westen gevestigd.

De islamisten, meestal gesteund door vooral de lagere middenklasse en kleine burgerij, vormen volgens Fuller thans het enig reëel alternatief voor de autoritaire regimes in de moslimwereld. Ze roepen uit eigenbelang op tot democratie en zouden heel wel behulpzaam kunnen zijn bij aanpassing van het stelsel van liberale democratie aan de moslimwereld. Fuller erkent dat de islamisten die tot nu toe de macht veroverd hebben (in Soedan, Iran, Afghanistan), in de praktijk niet erg democratisch gezind blijken. Maar het islamisme kan een belangrijke rol spelen in politieke hervormingen. Veel onduidelijker

is de mogelijke rol van islamisten in economische hervormingen. In sociaal opzicht zijn ze vaak zeer conservatief.

De verscheidenheid in islamistische bewegingen is dermate groot, dat westerse pogingen tot duiding veelal op karikaturen uitlopen. Islamisten dienen volgens Fuller op hun daden beoordeeld te worden. De fundamentalisten zijn het meest conservatief. Zij zijn op zoek naar de zuiverheid van de islam in de letter van de Koran en de Hadith. Ze zijn zeer onverdraagzaam ten aanzien van mede-moslims en handelen daardoor in strijd met de regel dat het aan Allah is te oordelen over het geloof van de mens. Aan de modernistische of gematigde zijde van het islamistisch spectrum wordt de nadruk gelegd op een hedendaagse interpretatie van de teksten. De auteur is ervan overtuigd dat de fundamentalisten uiteindelijk het onderspit zullen delven, omdat ze er niet in zullen slagen oplossingen te bieden voor de problemen van hedendaagse moslims. Voor het zover is zullen ze evenwel nog voor de nodige overlast zorgen, omdat ze verbitterde en gefrustreerde moslims zeer aanspreken. Hoewel nu zeker nog niet dominant, ziet Fuller in de toekomst de meer modernistische en pluralistische islamisten aan kracht winnen. Zij aanvaarden de 'bijna universele' waarden van democratie, mensenrechten en pluralisme als volledig verenigbaar met de islam. Een deel van hen is zelfs van mening dat alleen een 'echt' seculiere staat (het Amerikaanse 'hands off'-model en niet de Franse controlerende aanpak) vrijheid van godsdienst kan bieden. In een islamistische staat is de staat

immers ook partij in de interpretatie van de islam. Dwang interveeiert in de vrije geloofskeuze en alleen geloof uit vrije wil telt voor God. Meer fundamentalistische islamisten bestrijden dat. Vrijheid van geloof staat voor hen gelijk aan het ingaan tegen de wil van God.

Vanuit de Derde Wereld wordt globalisering, net als de modernisering, vooral gezien als een westers project. Het islamisme is deels een reactie daarop. Niet het christendom in het Westen, maar de teloorgang daarvan, en daarmee de teloorgang van een moreel kompas, is het probleem voor moslims bij de beïnvloeding van hun wereld vanuit het Westen. Ontkenning van de verscheidenheid in het islamisme en het over één kam scheren met terrorisme zouden vooral Bin Laden in de kaart spelen. Hoewel volgens Fuller verreweg de meeste moslims de aanslagen van 11 september 2001 veroordeelden, is er onder hen wel degelijk een diep besef van Amerikaans wanbeleid. De 'Oorlog tegen het Terrorisme' wordt gezien als een oorlog tegen de islam. Verontrustend in de ogen van Fuller is een zekere verschuiving van een algemene anti-westerse houding naar een specifiek anti-amerikanisme. Toch heeft de wrok tegen het Westen (en de Verenigde Staten) meer van doen met (neo-)kolonialisme en (neo-)imperialisme dan met de islam als zodanig. Vóór de opkomst van het islamisme werd in het Midden-Oosten het verzet vormgegeven door het Arabisch nationalisme. Godsdienst wordt evenwel door leiders vaak gebruikt, zo betoogt Fuller, om andersoortige, (geo-)politieke of economische redenen voor conflicten te verhullen, en ook als olie op het vuur. Fuller stelt zich op het standpunt dat politieke liberalisering in de moslimwereld noodzakelijk is om de onderliggende oorzaken van het terrorisme weg te

nemen. Het modern terrorisme is in belangrijke mate de globalisering van een psychotische onvrede.

Om begrip voor het geweld van de zijde van de 'zwijgende meerderheid' in de moslimwereld tegen te gaan, is het essentieel de daar levende grieven serieus te nemen. Begrip van (en niet noodzakelijkerwijs voor) die grieven is essentieel om de angel uit het conflict tussen het islamisme en het Westen te kunnen halen. Vooral het beleid van de Verenigde Staten zal de doorslaggevende externe factor zijn in de verdere ontwikkeling van het islamisme. Sinds het einde van de Koude Oorlog is dat gericht geweest op een ongestoorde aanvoer van brandstof uit de regio; de veiligheid van Israël; non-proliferatie van massavernietigingswapens; en de strijd tegen het terrorisme. Een meestal onuitgesproken doel is het voorkomen van de opkomst van regionale grote mogendheden. De laatste vier van de vijf doelstellingen worden vanuit de regio als min of meer in strijd met het eigenbelang op langere termijn ervaren. Een oplossing voor het Palestijns conflict is van levensbelang. De Verenigde Staten zullen nu metterdaad democratisering in de regio moeten stimuleren. Niet echt duidelijk wordt hoe zij dat dan moeten doen en of zij dat thans werkelijk effectief zouden kunnen doen, gezien het anti-amerikanisme. Fuller acht de kans niet groot dat de Amerikaanse bevolking bereid is de lasten te dragen van een langdurig en kostbaar unilateraal optreden in het Midden-Oosten. Bovendien zullen opkomende mogendheden in Europa en Azië de speelruimte van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten in de toekomst inperken.

Uiteindelijk is het vooral van belang hoe islamisten in de praktijk regeren. Ervaringen – nog beperkt tot Iran, Soedan en Afghanistan – zijn niet be-

moedigend. Zo is in Iran het aanzien van de islam geschaad, vooral onder de jongere generatie, doordat regerende geestelijken onderdrukken en gecorrumpeerd zijn geraakt door geld en macht. Er is nog geen ervaring met islamistische regeringen die wél langs democratische weg aan de macht zijn gekomen (het specifieke Turkije daargelaten). De koloniale periode heeft de evolutie van een politieke rol van de islam in de moderne tijd vertraagd. *Islamisten zonder macht wensen veelal democratisering; islamisten aan de macht komen als zoveel politieke groeperingen in de verleiding die macht vast te houden.* Het opereren in een relatief open politiek systeem is in zekere zin meer belastend, want dat vereist ideologische flexibiliteit, matiging en pluralisme. In Fullers visie betekent deelname van islamisten aan politiek per definitie verlies van ideologische zuiverheid en een ultieme keuze voor 'ijtihād' (het interpreteren van de islam in de context van de tijd waarin men leeft). Hij acht het dan ook niet onmogelijk dat op den duur veel islamisten zich weer uit het politiek proces zullen terugtrekken, omdat ze het als te compromitterend ervaren. Het risico dat het maken van vuile handen in de uitvoerende macht negatief zal uitstralen op de islam is immers groot.

Toename van culturele diversiteit is in Fullers ogen onontkoombaar. Als islamisten werkelijk aspiraties hebben tot enigerlei vorm van universalisme, zullen zij over de grenzen van hun eigen geloofsgemeenschap heen een breder publiek moeten (kunnen) aanspreken en moeten leren omgaan met pluralisme. Voor Fuller is dat de grootste uitdaging waarvoor het islamisme staat. Het islamisme zelf is over dit soort zaken sterk verdeeld, mede door het ontbreken van een centraal gezag in de islam. Sociale en informatietechnologische ontwik-

kelingen zullen mogelijk bijdragen aan verdere individualisering van de geloofsbeleving, ook binnen de islam. Het is heel wel mogelijk dat de *vernieuwing in de islam* juist vanuit het Westen zal komen. Het denken in gevestigde instellingen als Kaïro's al-Azhar Universiteit is immers verstikt in onverdraagzaamheid. Het Westen biedt moslims de intellectuele, sociale en politieke vrijheid waarin de islam zich kan vernieuwen. Juist omdat moslims in het Westen in een niet-islamitische omgeving wonen, zijn ze zich ook meer bewust van hun geloof.

Islamisme is, zo concludeert Fuller, niet een ideologie, maar een religieus en cultureel kader voor politiek geëngageerde moslims. Ze staan daarin voor de keuze vast te houden aan tradities of de voorhoede te zijn in verandering. Kiezen ze voor authenticiteit in de strijd met de gevestigde autoritaire regimes, dan is de kans groot dat ze in een negatieve rol blijven steken. De uitdaging waar ze voor staan is het opstellen van een constructieve en positieve agenda voor een samenleving die een alternatief perspectief biedt. Daarbij zal men tot een synthese moeten komen van elementen uit westers politiek denken (in het bijzonder waar het om democratische instituties gaat) en de eigen islamitische tradities. Het

huidige Turkije zou het eerste land kunnen zijn waar een verzoening en samengaan van westerse en islamistische overleveringen tot stand wordt gebracht door de toenemende rol van modernistische islamisten in sociale en politieke instellingen. De moderniteit van de Verlichting heeft uiteindelijk godsdienst als bron van geestelijke en morele waarden niet vervangen of verdrongen. Juist in een tijd van individualisme, atomisering en pluralisme kan, zo redeneert Fuller, de rol van religie en waarden weer essentieel worden.

*The Future of Political Islam* is verrassend positief en optimistisch getoonzet. Fuller legt terecht veel nadruk op de verscheidenheid aan islamisten en de risico's die zij lopen als zij metterdaad macht moeten uitoefenen en keuzen moeten maken. De auteur gaat uit van een bijna noodzakelijke tendens naar democratisering, zonder echt veel woorden vuil te maken aan een verklaring voor de noodzakelijkheid daarvan. Veel westerse lezers zullen die redenering intuïtief willen en kunnen volgen. Het is de vraag of dat ook voor het merendeel der islamisten geldt. Het is niet ondenkbaar dat dominante stromingen daarin toch op zoek gaan naar alternatieve mechanismen voor consensusvorming. De ontwikkeling

van een westerse islam, meer aangepast aan de 'huidige tijd', is al gaande. Fuller lijkt er echter te gemakkelijk van uit te gaan dat deze zich naar moslimlanden zal verspreiden. Een tegengestelde beweging is immers ook gaande: de confrontatie van westerse levenswijzen en islamitische beïnvloeding vanuit conservatieve moslimstaten vervreemdt en radicaliseert jongeren in Europa. Vanuit een land als Marokko wordt zelfs geklaagd over conservatief-islamitische invloeden vanuit Europa. In dit opzicht wordt Fullers analyse misschien gekenmerkt door een wat grotere geopolitieke afstandelijkheid. Europa heeft lange grenzen met de kerngebieden van de islamitische wereld, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Voor de ontwikkeling van de islam op langere termijn is het tweerichtingsverkeer (de 'islamisering' van het Westen en de 'modernisering' van de islam?) tussen deze kerngebieden en Europa wellicht toch belangrijker dan het Amerikaans optreden in het Midden-Oosten.

Leen Boer

Leen Boer is werkzaam bij de afdeling Strategische Beleidsplanning (SPL) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## De nieuwe economie van de terreur

**Loretta Napoleoni,**  
**Terror Inc. Tracing the money behind global terrorism.**

Londen: Penguin Books, 2004; xxix + 414 blz.; £ 7,99; ISBN: 0-1410-1936-0 ('Terror Inc' is een herziene uitgave van een in 2003 onder de titel 'Modern Jihad' gepubliceerd boek.)

'Terror Inc', de nieuwe economie van de terreur, is 1,5 biljoen dollar waard, ofwel 5% van de wereldeconomie. 'Terror Inc' is een economisch en financieel systeem dat sterk verstrengd is geraakt met de reguliere economie. De onderlinge afhankelijkheid is zeer groot. Het plotseling wegval-

len van de geldstroom uit 'Terror Inc' zou de westerse financiële wereld in een diepe recessie storten. Dat is een kernboodschap uit Napoleoni's boek over het wereldomvattend terrorisme.

Wat terrorisme kenmerkt, is dat burgers doelwit zijn, dat het een klimaat van extreme angst oproept

en dat het politiek van aard is. Die politieke dimensie maakt overeenstemming over een meer inhoudelijke definitie moeilijk. De econome Loretta Napoleoni, terrorismedeskundige en adviseur van het Amerikaanse ministerie van binnenlandse veiligheid, kiest daarom voor een economische analyse. Zij wil de valkuil van de politiek vermijden, maar gaat stilstaand voorbij aan het gegeven dat een definitie er ook toe dient het onderwerp van onderzoek af te bakenen.

Napoleoni lijkt zich bij voorbaat wat in te willen dekken tegen kritiek door te benadrukken dat dit geen academisch boek is, maar dat het beoogt inzicht te geven in de ideeën achter de 'economie van de terreur'. De ideeën achter het boek, die haar analysekader vormen, verdrinken enigszins in de grote hoeveelheid informatie die het boek bevat. Die informatie is overigens wel in allerlei hapklare episoden verwerkt en dat maakt het boek zeer vlot leesbaar.

De lezer die zelf geen grondig feitenonderzoek heeft kunnen doen, blijft vaak wel met de waarheidsvraag zitten. Een voorbeeld is het neerstorten van het Pan Am-vliegtuig op het Schotse Lockerbie in 1988. Niet Libië zou schuldig zijn, zoals nu algemeen wordt gedacht en in het kader van het proces in Kamp Zeist zelfs met zoveel woorden is toegegeven, maar toch Iran. Dat land zou het Volksfront voor de Bevrijding van Palestina betaald hebben voor de uitvoering van de bomaanslag. Een ander voorbeeld is de rijkdom van Osama bin Laden. Volgens Napoleoni beschikt Bin Laden over een aanzienlijk – en voor een belangrijk deel legaal opererend – economisch en financieel imperium ('a truly transnational financial engine of terror'). De Amerikaanse commissie die de aanslagen van 11 september 2001 onderzocht, kwam tot een heel andere conclusie. Bin Laden en de

zijn zouden niet of nauwelijks meer toegang hebben tot die rijkdom. Al Qaeda zou vooral afhankelijk zijn van giften.<sup>1</sup>

Het lukt Napoleoni ook niet helemaal de valkuil van de politiek te mijden. De politieke dimensie blijft onderhuids aanwezig en komt af en toe ook prominent aan de oppervlakte. In het begin van het boek stelt ze dat het Witte Huis vóór 11 september 2001 de ogen sloot voor de gevaren van het terrorisme. Het omzichtig omgaan met Saoedi-Arabië ziet zij als belangrijke reden daarvoor. De aanslag op de Twin Towers van 1993 had dezelfde achtergronden als die van 2001, stelt zij met nadruk. Toch zag Clinton de aanslag van 1993 als een misdaad en Bush de aanslag van 2001 als oorlogsdaad. Het *aantal slachtoffers* opende de Verenigde Staten de ogen. Haar conclusie aan het eind van het boek, dat de Verenigde Staten zich, onder meer door de *Patriot Act*, thans veel effectiever hebben gewapend tegen terreur dan het nog immer zeer kwetsbare Europa, hoeft niet per se onjuist te zijn, maar valt niet te trekken op grond van een louter economische analyse. Tegelijk neigt Napoleoni zeker naar economisme. Ze ziet veel overeenkomsten tussen de huidige 'islamist crusades' en de christelijke kruistochten. In de middeleeuwen beoogde de opkomende Europese klasse van kooplieden, bankiers en handelaren met de kruistochten de macht van de Arabieren over de internationale handel te breken. Andersom zou nu een opkomende klasse van bankiers en handelaren in de moslimwereld vanuit dezelfde motieven handelen. Zowel in de middeleeuwen als nu zou religie gebruikt worden om de massa een rad voor ogen te draaien en de werkelijke economische en politieke motieven te verhullen.

Hoewel Napoleoni vele sprekende voorbeelden geeft van nauwe banden

tussen terreurgroepen en allerlei soorten van misdaad (drugs, smokkel, ontvoeringen, enz.), schetst ze het geheel toch te zeer als één internationaal netwerk en economisch systeem. Het aantonen van samenhangen tussen een aantal onderdelen is onvoldoende bewijs voor het systemisch karakter van het geheel. Schattingen worden als op een bierviltje bij elkaar opgeteld, waardoor dat economisch systeem, de 'Nieuwe Economie van de Terreur', samengevoegd met de illegale economie, een totale omvang krijgt van \$ 1,5 biljoen. Veel belangrijker dan die beweerde omvang is overigens haar waarschijnlijk terechte constatering dat die economie nauw is verstrengeld met de reguliere economie. Zo'n kankergezwell kan grote schade aanrichten.

Boeiend is hoe Napoleoni de verzelfstandiging en privatisering van de terreur in de afgelopen decennia in beeld brengt ('the Reaganomics of terror'). Ook in het domein van de terreur is klaarblijkelijk sprake geweest van een zich (al dan niet noodgedwongen) terugtrekkende overheid. De privatisering is vooral vervat in economische termen, maar de oorsprong van deze ontwikkeling is ook in belangrijke mate gelegen in de politiek van de Koude Oorlog. Na de Amerikaanse nederlaag in Vietnam is, mede vanwege binnenlands-politieke ontwikkelingen in de Verenigde Staten, de Koude Oorlog steeds meer via andere partijen gevoerd. De strijd van de Verenigde Staten tegen de Sovjets in Afghanistan komt in dit kader uitvoerig aan bod in *Terror Inc.* Met medefinanciering vanuit Saoedi-Arabië steunde de CIA via de Pakistaanse geheime dienst de strijd van de *moejahedien* in Afghanistan, overigens zonder medeweten van de meeste van deze islamistische strijders.<sup>2</sup> Drugs vormden al snel een belangrijke aanvullende inkomstenbron

voor de strijdende partijen. Binnen twee jaar ontwikkelde zich het grensgebied van Afghanistan en Pakistan, onder toezicht van de CIA, tot de belangrijkste producent van heroïne voor de Amerikaanse markt.

In de loop van de jaren zeventig en tachtig werd volgens Napoleoni samenwerking in misdaad voor vele gewapende groepen steeds vaker een alternatief voor directe financiering (en manipulatie) door staten. Het streven naar economische zelfstandigheid maakte van veel vrijheidsstrijders ondernemers. Yasser Arafat wordt neergezet als kampioen in het witwassen van illegaal verkregen fondsen. In veel zwakke staten vormden terreurgroepen staten-in-de-staat. De val van de Sovjetunie schiep een vacuüm aan de periferie van het voormalig sovjetimperium: Centraal-Azië, de Kaukasus en de Balkan. Vanwege wijdverspreide corruptie had het westers bedrijfsleven nauwelijks belangstelling voor deze regio's. De Verenigde Staten besteedden er ook geen aandacht aan, waardoor, aldus Napoleoni, deze regio's ten prooi vielen aan min of meer gecoördineerde religieuze kolonisering vanuit

Saoedi-Arabië, financiële kolonisering door het islamitisch bankwezen en uitbreiding van de machtsfeer van landen als Pakistan.

Napoleoni gebruikt in dit kader rake typeringen. Zo noemt ze islamitische banken 'de navelstreng van de islamistische opstand' en spreekt ze over 'het religieus imperialisme van Saoedi-Arabië, gefinancierd door het bankwezen'. Het geheel wordt onderbouwd met voorbeelden, maar niet met echt serieuze cijfers. Napoleoni wijst er terecht op dat veel geldstromen (*zakat*, *hawala*) niet gedocumenteerd worden. Voor zover er wel cijfers zijn, zullen ze niet of nauwelijks toegankelijk zijn. Naar Napoleoni's inschatting is de haat tegen het westen toch vooral een nevenprodukt van de islamitische frustraties over de eigen regimes. De 'moderne jihad' is een giftig mengsel van sociaal-economische aspiraties, islamistisch revolutionaire ideologie en een zoeken van moslims naar de eigen identiteit.

Toch wordt in het boek ook gesteld dat een van de belangrijkste doelen van Al Qaeda de vernietiging is van de westerse economie. Islamitische terreurnetwerken zouden met veel

verstand van economische zaken opereren. Westerse overheden daarentegen ontberen nog wezenlijk inzicht in de economie van de terreur.

*Terror Inc* is een prikkelend boek. Het attendeert, maar maakt ook duidelijk dat het niet eenvoudig is de feitenkennis op dit terrein te vergroten. En die kennis vormt toch een belangrijk fundament voor het benodigde inzicht.

Leen Boer

## Noten

- 1 *The 9/11 commission report. Final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. Authorized edition*, New York: W.W. Norton & Company, 2004, blz. 169-172.
- 2 Zie ook (bij DDI/DI) het recent verschenen, boeiende boek daarover van Steve Coll, redacteur van de *Washington Post*: *Ghost wars. The secret history of the CIA, Afghanistan, and bin Laden, from the Soviet invasion to September 10, 2001*, New York: The Penguin Press, 2004.

Leen Boer is werkzaam bij de afdeling Strategische Beleidsplanning (SPL) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## Islamitische filantropie

**Jonathan Benthall & Jérôme Bellion-Jourdan:**  
**The Charitable Crescent. Politics of Aid in the Muslim World.**

Londen: Uitgeverij Tauris & Co, 2003; 196 blz.; £ 42,=; ISBN: 1-86064-901-7

Islamitische liefdadigheidsorganisaties waren tot voor kort een zelden besproken onderwerp. Sinds 'de strijd tegen het terrorisme' zijn deze organisaties echter meer in

de aandacht gekomen. Vooral in de Verenigde Staten leeft het idee dat deze islamitische liefdadigheidsorganisaties hun humanitaire hulpprogramma's gebruiken als dekmantel voor terroristische activiteiten. Met de donaties aan enkele van deze instellingen zouden onder andere wapens worden gekocht ter stimulering van de 'heilige oorlog' en tevens zouden ze een politieke rol vervullen en op deze wijze de islamitische bevolking in het

Midden-Oosten pogen op te zwepen tegen het Westen.

Cultureel antropoloog Jonathan Benthall en politicoloog Jérôme Bellion-Jourdan onderzoeken al jaren islamitische liefdadigheidsorganisaties en besloten naar aanleiding van deze recente negatieve aandacht een boek te schrijven over de ware aard van deze instellingen. Tevens vinden zij dat islamitische liefdadigheidsorganisaties in eerdere literatuur te veel

vanuit een Westers oogpunt worden benaderd. In hun boek onderzoeken zij dan ook of de vooroordelen over deze instellingen kloppen en of er zoiets bestaat als islamitische filantropie.

Als *eerste thema* gaan de auteurs in op de ideeën over liefdadigheid zoals beschreven in de koran. Ze bespreken onder andere de *zakat*<sup>1</sup> en de ontvangsten van de liefdadigheidsorganisaties hiervan en ze gaan in op het basisprincipe van liefdadigheid in de koran, dat net als in de christelijke bijbel en de joodse thora in de praktijk neerkomt op het geven van voedsel aan de hongerigen en het helpen van de zieken. *Vervolgens* worden de belangrijkste financieringsinstituten van de islamitische liefdadigheid besproken, de *waqf*, een religieuze instelling opgezet met donaties voor de behoeftigen (dit kan bijvoorbeeld een moskee of een school zijn), en de islamitische banken, die vaak de rente aan liefdadige doelen doneren.

In de *derde plaats* wordt het equivalent van het Rode Kruis in de islamitische wereld beschreven, de zg. Rode Halvemaan-beweging.<sup>2</sup> De auteurs gaan in op het uiteenlopend karakter van islamitische en niet-islamitische (christelijke) liefdadigheidsinstellingen en in dat kader vooral op hun uiteenlopende hantering van het principe van universalisme: hulp voor ieder die deze nodig heeft of voor allen zonder onderscheid. De Rode-Halvemaan-beweging streeft namelijk liefdadigheid na op basis van de *zakat*.

*Ten vierde* bespreken de auteurs een nieuwe vorm van islamitische liefdadigheidsorganisaties die in de jaren tachtig van de vorige eeuw opkwam; het concept van de heilige oorlog ging onderdeel van hun hulpprogramma's uitmaken. Ook worden islamitische niet-gouvernementele organisaties (NGO's) beschreven en de mate waarin hun ideeën over liefda-

digheid gelijken op die van Westerse NGO's. Tot slot komt in twee studies een speciaal thema aan de orde: het functioneren van islamitische liefdadigheidsorganisaties in de burgeroorlog in Soedan en in de oorlog in Bosnië van 1992-1995.

Na allerlei theorie en uitgebreide beschrijvingen luidt de conclusie van de auteurs dat er zeker zoiets bestaat als islamitische filantropie, maar dat het islamitische liefdadigheidswezen, net als het christelijke of het joodse equivalent, onderhevig is aan misbruik van donaties, politieke invloeden en de problemen die gepaard gaan met het combineren van religieuze en universele humanitaire waarden. Zo schrijven zij, *ten eerste*, dat in vroegere tijden sommige christelijke liefdadigheidsorganisaties, net als nu enkele islamitische liefdadigheidsorganisaties, hun donaties gebruikten voor het kopen van wapens om een bepaald politiek doel te bereiken. Dit gebeurde onder andere in de jaren vóór de stichting van de Ierse Staat (1921), toen monniken en priesters wapens kochten van kerkdonaties om die in te zetten tegen de Britse politie. Of bijvoorbeeld in de Nigeri-aanse burgeroorlog (1967-1970), toen de christelijke geestelijkheid kerkdonaties gebruikte voor levering van wapens aan het afgescheiden Biafra, omdat ze begaan was met het lot van de merendeels christelijke Biafranen.

Beide voorbeelden dateren van tientallen jaren geleden; het argument van de auteurs was sterker geweest als ze hedendaagse voorbeelden van dit soort onzuiverheid hadden kunnen geven. Wel zijn de auteurs in staat recente voorbeelden te noemen van het misbruik dat wordt gemaakt van de privileges van niet-islamitische liefdadigheidsorganisaties. Onlangs zijn namelijk in de Verenigde Staten zionistische extremisten en in Groot-Britannië hindoeïstische extre-

misten beschuldigd van het gebruik maken van liefdadigheidsorganisaties om donaties te verkrijgen voor dubieuze doeleinden.

*Ten tweede* stippen de auteurs aan dat ook Westerse regeringen humanitaire onderwerpen in hun voordeel gebruiken. Zo verwijzen ze naar uitspraken van de regering-Bush jr. over de slechte staat van de mensenrechten in Irak; de beroerde mensenrechtensituatie werd gehanteerd als een van de rechtvaardigingen voor het binnenvallen van dat land.

*Tot slot* geven de auteurs aan dat zowel islamitische als christelijke en joodse liefdadigheidsorganisaties worstelen met het combineren van religieuze en seculiere universele waarden. In hun missie pogen namelijk alle drie categorieën hun religieuze waarden als kern te behouden.

Benthall en Bellion-Jourdan zijn erin geslaagd een volledig beeld te geven van het islamitisch liefdadigheidswezen. De poging de negatieve aandacht voor deze instellingen te *relativeren* door hun malversaties te *vergelijken* met die van christelijke of joodse liefdadigheidsinstellingen, is echter niet geheel succesvol. Ze laten op deze manier wel zien dat het Westen zeker ook de hand in eigen boezem moet steken, maar dit neemt niet weg dat verscheidene islamitische liefdadigheidsorganisaties hun donaties gebruiken voor het kopen van wapens en het steunen van de heilige oorlog. Hoe je het ook wendt of keert, dit blijft een zeer zorgwekkende ontwikkeling.

Tot slot zijn de beknopte Arabische begrippenlijst en de uitvoerigheid van het boek twee algemene nadelen aan het werk. De Arabische begrippen die in de lijst voorkomen, worden prima uitgelegd. Minstens de helft van de in de hoofdttekst opgenomen begrippen, is echter niet terug te vinden in dit glossarium. Dit vergt nogal wat van

de niet-Arabisch sprekende lezer, die nu telkens moet terugbladeren naar de bladzijde waar het desbetreffend begrip wordt uitgelegd. Daarnaast zijn de auteurs vaak veel te uitgebreid, zoals in het geval van hun beschrijving van de *waqf* (liefdadigheidsstichting), waarbij ze het nodig vinden een pagina's lange geschiedenis te geven over de ontwikkeling van de *waqf* door de eeuwen heen, waardoor de lezer eerder de draad kwijtraakt over

wat de *waqf* nu precies inhoudt, dan dat hij een beter inzicht krijgt in dit begrip.

Desalniettemin hebben Benthall en Bellion-Jourdan een indrukwekkend werk afgeleverd en zijn ze erin geslaagd een ingewikkelde materie helder over te brengen en enige onwetendheid bij de niet-islamitische lezer over islamitische liefdadigheid weg te nemen.

## Noten

- 1 Eén van de vijf zuilen in de islam, die de moslim verplicht een gedeelte van zijn jaarlijkse inkomen af te staan aan de armen.
- 2 Het Rode Halve-maanembleem (*Alhila Alahmar*) wordt geassocieerd met pelgrims en de vastenmaand, de Ramadan.

Zoë Papaikonomou

Zoë Papaikonomou studeert geschiedenis en Arabisch aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## De actualiteit van science fiction

**Michael E. O'Hanlon:**

**Neither Star Wars nor Sanctuary, Constraining the Military Uses of Space.**

Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004; xiii + 173 blz.; 22,80 euro; ISBN: 0-8157-6457-x

In 2001 waarschuwde Donald Rumsfeld voor de mogelijkheid van een 'space Pearl Harbor' indien de Verenigde Staten hun belangen in de ruimte niet beter – met zowel defensieve als offensieve middelen – zouden beschermen. Hij was toen voorzitter van een commissie die het militair gebruik van de ruimte onderzocht. Korte tijd later werd hij minister van defensie onder president George W. Bush.

Met het aantreden van Bush en Rumsfeld zijn de discussies rond militair gebruik van de ruimte in een stroomversnelling geraakt. Michael O'Hanlon analyseert in dit werk op nuchtere wijze de technische aspecten van ruimtewapens en de politieke gevolgen van de plaatsing van dergelijke wapens. O'Hanlon is een realist en stelt de belangen van de Verenigde

Staten centraal in zijn analyse.

In hoofdstuk 2 worden kort en bondig de technische achtergronden van het gebruik van de ruimte en de werking van satellieten toegelicht. Vervolgens worden in de hoofdstukken 3 en 5 respectievelijk de gevaren van ruimtewapens en de mogelijkheden deze gevaren in te dammen behandeld. Het is zeer positief te waarderen dat politiek-strategische analyses en technische achtergronden worden gecombineerd in een vlot leesbaar boek. De leesbaarheid wordt in hoofdstuk 4 verder vergemakkelijkt door de beschrijving van een hypothetisch militair conflict tussen China en de Verenigde Staten, met Taiwan als inzet. In hoofdstuk 6, ten slotte, worden aanbevelingen geformuleerd om de dominante positie van de Verenigde Staten te behouden door de 'weaponization of space' (WOS) te vertragen.

Zoals de titel van zijn boek al doet vermoeden, is O'Hanlon van mening dat de Amerikaanse belangen het best worden gediend met het voeren van genuanceerd beleid. Dit boek borduurt daarmee voort op zijn eerdere

werk: *Defending America: the case for limited missile defense*. Nu gaat O'Hanlon echter niet in op raketverdediging, omdat daarover volgens hem al voldoende geschreven is. Zijn streven is hier aan ideologie voorbij te gaan en door technische en strategische analyses duidelijk te maken dat de dominantie van de Verenigde Staten het best wordt gediend door de 'weaponization of space' voor onbepaalde tijd uit te stellen. Overgaan tot WOS is voor de Amerikanen thans nodig noch verstandig. Wel meent O'Hanlon dat de Verenigde Staten zich niet moeten vastleggen op formele vormen van wapenbeheersing, omdat ontplooiing van ruimtewapens ooit toch onverhoopt noodzakelijk zou kunnen worden.

Het 'voorbijgaan aan ideologie' dat O'Hanlon pretendeert, is bij onderwerpen als deze zo goed als onmogelijk, zeker wanneer men strategische analyses onderneemt. Dat O'Hanlon in dit debat een middenpositie inneemt, betekent niet dat hij ideologisch neutraal is. Om meer duidelijkheid omtrent zijn ideologie en de positionering van het boek

te verkrijgen, is het dan ook zinvol O'Hanlons commentaar op de duidelijke voor- en tegenstanders van WOS weer te geven.

*Tegenstanders* van ruimtewapens beschouwen de ruimte graag als een 'sanctuary' dat per definitie geen bezit kan zijn, voor de gehele mensheid toegankelijk moet zijn en vrij moet blijven van wapens. O'Hanlon wijst deze positie af als enigszins naïef. Dat de ruimte nog niet 'weaponized' is, betekent volgens hem nog niet dat het een 'heiligdom' is. De ruimte is namelijk al wel zo'n 30 jaar 'militarized'. Vooral Amerika en Rusland gebruiken de ruimte voor ontplooiing van *militaire satellieten* die tegenstanders in de gaten kunnen houden, de communicatie met eigen troepen tijdens conflicten onderhouden en precisiebommen naar vijandelijke doelen kunnen leiden.

Op de *voorstanders* van ruimtewapens reageert O'Hanlon door te waarschuwen voor de gevolgen van te voortvarende unilaterale acties van de Verenigde Staten op dit gebied. Voorstanders zien de ruimte, na *land, water en lucht*, als het *vierde element voor oorlogvoering*. Technische ontwikkelingen maken steeds diverser vormen van bewapening mogelijk en leiden tot innovaties op het gebied van ruimtevaart. Een combinatie van deze twee technologische gebieden maakt een diversiteit aan wapensystemen denkbaar, waarvan toekomstige ontplooiing vooral door Defensie en (neo)conservatieven als onvermijdelijk of zelfs als wenselijk wordt beschouwd. Zo profileert de Amerikaanse luchtmacht zich steeds meer als *lucht- en ruimtemacht*. De gevaren van deze ideeën en de unilaterale acties die eruit kunnen voortvloeien, zijn volgens O'Hanlon dat andere staten zullen reageren, er een wapenwedloop zal ontstaan met de ruimte als inzet en dat de militaire

dominantie van de Verenigde Staten juist zal afnemen in plaats van toenemen. O'Hanlon raadt Washington dan ook aan unilateraal aan te kondigen de komende jaren geen anti-satellietwapens (ASAT's) te ontwikkelen.

Naast politiek/strategische gevaren noemt O'Hanlon ook gevaren van WOS die ik als technisch/economisch zou willen omschrijven. De vernietiging van een satelliet in de ruimte door middel van een explosie levert 'debris' (brokstukken en scherven) op, dat zich met zeer hoge snelheid verspreidt en vanwege luchtledigheid niet afremt. Dit puin of wrakgoed vormt een gevaar voor andere satellieten, ruimtestations en *space shuttles*. Vanwege het steeds intensiever gebruik van de ruimte neemt de potentieel destructieve kracht ervan verder toe. WOS is om deze reden een belangrijk thema voor alle staten die enige ruimte-activiteiten ontplooiën of dit in de toekomst willen doen.

Gezien beide vormen van gevaar, lijkt de conclusie dat WOS met alle middelen moet worden voorkomen voor de hand te liggen. Geen enkel land zou als eerste wapens in de ruimte moeten plaatsen of wapens met primair een 'earth-to-space capacity' ontwikkelen. Gevaren van latente ASAT's in de vorm van kernraketten en allerlei lasers zijn al groot genoeg.

Dat O'Hanlon dichter bij het realisme blijft en de mogelijkheid van unilaterale plaatsing van ruimtewapens openhoudt, beschouw ik daarom als een zwak punt van dit boek. Het was voldoende geweest wanneer O'Hanlon het had gelaten bij de brede aanbevelingen die hij terecht verkiest boven snelle, unilaterale WOS. De belangrijkste voorstellen zijn het defensief 'verharden' van satellieten en het vormen van *back-up-systemen* of zelfs alternatieven (zoals glasvezelnetwerken) voor het gebruik van satellieten.

O'Hanlon heeft een boek geschreven over een onderwerp dat thans op het grote publiek wellicht nog als *science fiction* zal overkomen. In de nabije toekomst zal de waarde van een relatief toegankelijk boek als dat van O'Hanlon echter duidelijk naar voren komen. Het voorziet namelijk in achtergrondinformatie bij potentieel grote conflicten met de ruimte als inzet. O'Hanlon geeft in zijn boek heldere analyses en goede beschrijvingen, en ondersteunt deze met data. Het stelt teleur dat aanbevelingen die voortkomen uit de beschrijvingen, slechts worden gedaan met het oog op behoud van de Amerikaanse dominantie, terwijl de gevaren die voortkomen uit WOS een verscheidenheid aan belangen van vele staten ernstig kunnen schaden.

*Niel Walpot*

N. Walpot, Msc is politicoloog. Hij was in 2004 als stagiair verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

**Strobe Talbott: Engaging India. Diplomacy, Democracy, and the Bomb.**

*Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004; 268 blz.*

*ISBN 0-8157-8300-0*

In mei 1998 werd de regering-Clin-ton tot haar grote verrassing via een bericht op CNN gewaar dat India bezig was met het nemen van kernproeven. Talbott, toenmalig *Deputy Secretary of State*, kreeg van Clinton de opdracht zich te onderhouden met de Indiase regering om haar tot andere gedachten te brengen wat haar kernwapenbeleid betreft. Bovengenoemde publikatie bevat een persoonlijk verslag van de diplomatieke onderhandelingen die op hoog niveau plaatsvonden tussen Talbott en de Indiase staatsman Jaswant Singh. 'We met fourteen times at ten locations in seven countries on three continents,' aldus Talbott. Deze ontmoetingen vonden plaats in een sfeer van (groeiend) wederzijds respect en Talbott is dan ook van mening dat er sprake was van een echte dialoog. 'Those encounters added up to the most intense and prolonged set of exchanges ever between American and Indian officials at a level higher than ambassadors' (blz. 4). Er vonden tevens parallelsessies plaats met diplomaten van Pakistan, dat ook kernproeven deed. Die gesprekken werden eveneens dialogen genoemd, maar verdienden nauwelijks deze naam, aldus Talbott, die ook dit diplomatiek treffen, en alles wat daarmee samen speelde, in zijn boek aan de orde stelt. Ondanks de hartelijke sfeer van de Amerikaans-Indiase dialoog boekte zij niet het beoogde resultaat: India te overreden de weg te bewandelen van een anti-proliferatiebeleid. De Indiase nucleaire doeleinden wonnen het van de Amerikaanse antiproliferatie-eisen. Bovendien stemde de Ame-

rikaanse Senaat, met zijn Republiek-einse meerderheid, in oktober 1999 tegen het kernstopverdrag, hetgeen uiteraard niet bevorderlijk was voor de pogingen India en Pakistan ertoe te brengen te beloven geen kernproeven meer te nemen. Ondanks dit alles droeg het Amerikaanse diplomatieke offensief in belangrijke mate bij tot verbetering van de Amerikaans-Indiase betrekkingen, zodanig dat president Clinton in maart 2000 een bezoek bracht aan India, het eerste Amerikaanse presidentiële bezoek aan India in 22 jaar. (F.v.d.B.)

**Stefan Halper, Jonathan Clarke: America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order.**

*Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2004; xii + 369 blz.;*

*£ 20, -*

*ISBN 0-521-83834-7*

Halper en Clarke zijn oudgedienden van de Koude Oorlog. Hun filosofisch anker was het conservatisme. Het was een periode waarin met behulp van de Amerikaanse militaire en economische macht en vooral niet te vergeten het Amerikaanse morele gezag de communistische dreiging tegemoet werd getreden. Maar heden ten dage is het Amerikaanse morele gezag tanende, gaat men hoe langer hoe meer leunen op militaire macht en heeft men zichzelf ervan overtuigd dat, 'as Americans, our national state is war'. Het is dan een oorlog zonder dimensies, met ongrijpbare vijanden (die voor hetzelfde geld in Damascus of Detroit kunnen wonen) en met geen enkele definitie van wat 'overwinning' inhoudt. Kortom, een oorlog zonder enig einde in zicht. 'It's the terror stupid' is de definiërende politieke slogan. Een groter gevoel van veiligheid levert het gevoerde beleid echter niet op. Deze oorlog is gebaseerd op de zg. 'neo-conservatieve ideologie'. Het is geen nieuwe ideologie. Ze lag

min of meer te stoffen op de plank en werd na 9/11 van nieuwe glans voorzien. De auteurs beschouwen haar als een aberratie van het conservatisme. Zij analyseren haar en stellen de consequenties ervan voor het binnen- en buitenlandse landschap vast. Zij hopen dat hun analyse zal bijdragen aan de terugkeer naar de gematigder wortels van het gangbare conservatisme. De neo-conservatieven zijn aanhangers van het (leninistische) idee dat, wil je de toekomst controleren, het nodig is het verleden te domineren. De auteurs stellen in het licht hoe er banden werden gesmeed tussen de neo-conservatieve groep, de media en het christelijk evangelisme. Uiteraard krijgen de ontwikkeling na 9/11 en de wijze waarop in de Iraakse kwestie werd gemanipuleerd en de diplomatie uit de mode raakte, grote aandacht. De auteurs zijn overigens van mening dat de negatieve gevolgen van het huidige beleid bezig zijn door te dringen tot de neo-conservatieve groep. Maar inmiddels is veel kwaad geschied en zijn belangrijke (internationale) problemen verwaarloosd. (F.v.d.B.)

**Elli Kytömäki & Valerie Yankey-Wayne (red.): Implementing The United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Reports Submitted by States in 2003.**

*Genève: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR),*

*2004; 294 blz.*

*ISBN 92-9045-166-1*

In 2003 dienden 103 van de 191 VN-lidstaten rapportages in over de nationale stand van zaken wat betreft hun uitvoering van het VN-actieplan tot beperking van kleine en lichte wapens ('to prevent, combat and eradicate the illicit trade in small arms and light weapons in all its aspects'). De diverse rapporten varieerden qua omvang,

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door mr Klaas Dijkhoff (K.D.), verbonden aan de Onderzoeksmaster Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg; Zoë E. Papaikonomou (Z.E.P.), ex-stagiaire bij de *Internationale Spectator* en thans studierend aan de Rijksuniversiteit Groningen; Geert Steeghs (G.S.), ex-stagiaire bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael en thans werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

gedetailleerdheid en onderwerp sterk. De daarin vervatte gegevens werden door het United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), een intergouvernementele organisatie binnen de VN, na te zijn geordend en geanalyseerd, gepubliceerd. Men treft in deze publikatie tevens aanbevelingen aan ter verbetering van de rapportage en van de uitvoering van het actieplan. Het bleek dat er vooruitgang was geboekt op het terrein van de nationale wetgeving, het opsporen en de destructie van kleine wapens en dat er bij het publiek een groeiend bewustzijn was van de gevaren die dergelijke wapens opleveren. Ook was er sprake van groeiende samenwerking op regionaal en internationaal niveau bij de strijd tegen verspreiding van kleine en lichte wapens. (F.v.d.B.)

**Tom Campbell & Seumass Miller (red.): Human Rights and the Moral Responsibilities of Corporate and Public Sector Organisations.**

*Dordrecht/Boston/Londen: Kluwer Academic Publishers, 2004; vi + 252 blz.; 115,- euro; ISBN: 1-4020-2360-X (N.B. ook als e-book [ISBN: 1-4020-2361-8] beschikbaar)*

Als onderdeel van de reeks *Issues in Business Ethics* verkent dit werk het mogelijk verband tussen mensenrechten en organisaties die niet tot de kern van de overheid behoren. Deze thematiek stoelt op het idee dat verantwoordelijkheid voor de naleving van mensenrechten niet alleen op nationale overheden rust. In twaalf opstellen geven dertien auteurs hun visie op dit thema vanuit invalshoeken van filosofie, ethiek, economie, recht en sociologie. Campbell, Griffin en Archard bieden in de eerste drie artikelen een filosofische onderbouwing van mensen-

rechten en betogen dat de 'sociale rechten' essentiële voorwaarden vormen voor de naleving van 'klassieke rechten'. Hoewel de argumentatie solide is, wordt weinig aandacht besteed aan de tegenargumenten. Voor aanhangers van een beperkter opvatting van mensenrechten zullen deze artikelen dan ook niet overtuigend zijn. McBarnet, Muchlinski en Cragg volgen met beelden van de recente ontwikkeling in het bedrijfsleven, waarin meer aandacht wordt besteed aan ethiek en mensenrechten. Zij werpen de vraag op of deze ontwikkeling blijvende gevolgen heeft of dat zij slechts een *hype* betreft onder de noemer 'moral is the new cool'. De laatste twee bijdragen temperen de vreugde over het verantwoordelijk stellen van bedrijven en publieke organisaties voor de naleving van mensenrechten. Adams en Balfour delen de visie dat dit een nobel streven is, maar pleiten voor waakzaamheid. Organisaties hebben nu eenmaal de neiging zich met groot gemak in te zetten voor kwade doeleinden. Zij illustreren dit met een analyse van de *Space Shuttle Challenger*-ramp. De laatste bijdrage van Douzinas vormt wat mij betreft het hoogtepunt. Douzinas poneert een wellicht niet geheel nieuwe, maar in de context van de voorgaande artikelen wel degelijk provocerende stelling: het verklaren van 'mensenrechten' als het morele gelijk van deze tijd heeft ons teruggevoerd naar de middeleeuwse opvatting van de gerechtvaardigde oorlog. Alles lijkt geoorloofd, zolang het maar bevorderlijk is voor de mensenrechten. Deze dwingende houding zou in zijn ogen kunnen leiden tot het einde van de universele acceptatie van diezelfde mensenrechten. De eerste elf artikelen brengen de lezer in verwarring over de vraag of het verantwoordelijk stellen van *organisaties* voor de naleving van mensen-

rechten een geschikt middel is om het doel van bevordering van respect voor mensenrechten over de hele wereld te bereiken. Het laatste artikel kan de lezer zelfs in verwarring brengen over de wenselijkheid van dat doel zelf. Het uiteindelijk resultaat is geen verzameling vurige betogen voor het (mede)verantwoordelijk stellen van bedrijven en publieke organisaties voor de naleving van mensenrechten. (Voor een dergelijk betoog is men beter af met Naomi Kleins *No Logo*, waarvan dit werk een kritischer en genuanceerder, maar sympathiserende 'wijze oom' vormt.) Ook biedt het boek geen verzameling contrasterende standpunten rond een duidelijk afgebakend vraagstuk, noch een reeks op elkaar voortbouwende artikelen waar men vanaf een nulpunt naar een duidelijke conclusie toewerkt. Wel biedt het boek een kaleidoscopisch beeld van het thema. Natuurlijk zijn er tal van raakvlakken tussen de artikelen, maar een duidelijke rode draad ontbreekt. Dit aspect is dan ook het grootste kritiekpunt op het boek. In tegenstelling tot wat de opzet doet vermoeden, vormen de artikelen geen delen van één groot, coherent verhaal. Sommige artikelen versterken elkaar en werken samen aan een bredere theorie, maar het licht dat zij op de zaak schijnen, is aan het einde van de bundel niet meer zichtbaar, als de twee slotartikelen donkere schaduwen werpen over het gekozen thema. (K.D.)

**Paul D. Taylor (red.): Latin American Security Challenges. A Collaborative Inquiry from North and South. (Newport Paper Twenty One)**

*Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 2004; 122 blz. ISSN 1544-6824*

Tegen de achtergrond van de vaak geuite klacht dat Latijns-Amerika voor de Verenigde Staten van de kaart lijkt te zijn gevallen, 'except in connection with the war on terrorism', wordt in deze monografie de relatie tussen de Latijns-Amerikaanse veiligheidsproblematiek en de strategische belangen van de Verenigde Staten in Latijns-Amerika geanalyseerd. De monografie bestaat, behalve uit een inleiding en conclusie, uit drie essays. Het eerste heeft als onderwerp 'Latin America's Lawless Areas and Failed States' en de veiligheidsproblematiek die dit oplevert. Een van de conclusies is dat 'every effort must be made to penetrate, expose, and destroy terrorist cells, as well as their links to drug production and sales', maar dat dit weinig helpt als het niet vergezeld gaat van een soort 'subtle nation-building' en van pogingen in deze gebieden de vicieuze cirkel tussen armoede en geweld te doorbreken (blz. 40). In het tweede essay worden de gevolgen van de slechte economische prestaties in Latijns-Amerika voor de veiligheidsproblematiek behandeld. Speciale aandacht wordt gewijd aan de situatie in Colombia, Argentinië, Brazilië, Venezuela en Bolivia, terwijl het landbouw- en invoerbeleid van de Verenigde Staten jegens Latijns-Amerika worden bekritiseerd. In een laatste essay worden de Chinese belangen in Latijns-Amerika nagegaan. Het ziet er naar uit dat de Chinese activiteiten op weinig anders gericht zijn dan op uitbreiding van de handelsmogelijkheden. Zo neemt de handel tussen China en Argentinië toe. 'Triaden' en illegale immigratie kunnen natuurlijk zonnig door internationale terroristische groepen voor militair-politieke doeleinden worden geëxploiteerd, maar dat lijkt niet het geval. Maffiapraktijken in gebieden waar veel Chinezen wonen en (in politiek opzicht) de snelle verbetering van de Cubaans-Chinese relaties baren daarentegen enige zorg. (F.v.d.B.)

**UNFPA: Making one billion count. Investing in adolescents' health and rights.**

New York: UNFPA, 2003; 83 blz.  
ISBN 0-89714-670-0

Bijna de helft van de wereldbevolking bestaat thans uit mensen onder 25 jaar; 20% van deze groep bevindt zich in de leeftijdscategorie 10 t/m 19 jaar. Hiervan woont bijna 90% in ontwikkelingslanden. Allemaal redenen voor het United Nations Population Fund uitgebreid aandacht te besteden aan deze groep. In zijn rapport *Making one billion count. Investing in adolescents' health and rights* stelt UNFPA vast dat investering in jonge mensen royaal rendement oplevert, maar dat hun behoeften worden ondergewaardeerd. Het rapport richt zich op de problemen van adolescenten in ontwikkelingslanden en draagt daartoe oplossingen aan. Eén op de vier jongeren wordt geconfronteerd met extreme armoede; velen van hen leven op straat en hebben beperkt toegang tot onderwijs. Daarnaast wordt hun gezondheid bedreigd door 'ongezond' seksueel gedrag, waardoor tienerzwangerschappen op grote schaal voorkomen, terwijl vele jongeren besmet worden met HIV/AIDS (elke 14 seconden wordt er een jongere besmet). Volgens het rapport moet gepoogd worden 'gezonder' seksueel gedrag te bevorderen, bijv. via voorlichting op scholen. Het is dus van groot belang meer te investeren in de zg. reproductieve gezondheid van adolescenten en in onderwijs. Zo kan de keten van armoede, die van de ene op de andere generatie wordt doorgegeven, worden doorbroken. De bijdragen van de internationale gemeenschap aan ontwikkelingshulp nemen helaas af, terwijl de behoefte hieraan dus juist stijgt. Over het algemeen benadrukt dit rapport reeds bekende problemen, maar in dit geval kunnen ze natuurlijk nooit genoeg onder de aandacht worden gebracht. (Z.E.P.)

**N.M. Blokker, N.J. Schrijver (red.): Netherlands Yearbook of International Law (Volume XXXIII).**

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2002;  
492 blz.; \$ 120,-  
ISBN 90-6704-170-X

Het Nederlands jaarboek voor internationaal recht is een jaarlijkse Engelstalige co-publicatie van de *Netherlands International Law Review* en het T.M.C. Asser Instituut. Het boek bestaat uit twee delen. Het eerste (van in totaal 170 blz.) bevat vijf artikelen, waarvan er drie betrekking hebben op internationaal strafrecht (respectievelijk over art. 21 van het Verdrag van Rome dat handelt over het voor het internationaal straffhof toepasselijke recht; over de verhouding tussen de VN-Veilighedsraad en internationaal strafrecht; en ten slotte over de bemoeienissen van de EU met internationaal materieel strafrecht). Het vierde artikel is een vervolg op een twintig jaar eerder verschenen studie over de internationaal-rechtelijke aspecten van 'direct action' op zee. Het laatste artikel uit het eerste deel handelt over de Europese en internationale context van de Nederlandse visserij. Het tweede deel bevat een documentatie-overzicht dat in vijf categorieën is onderverdeeld: de Nederlandse rechtspraak met betrekking tot het internationale recht in 2000-2001; de ontwikkelingen inzake verdragen en andere internationale afspraken waarbij Nederland partij is; Nederlandse wetgeving die niet in categorie 1 behandeld kon worden; voor het internationaal recht relevante Nederlandse jurisprudentie; en een overzicht van in 2001 verschenen literatuur van Nederlandse schrijvers die verband houdt met internationaal recht (G.S.)

### **Atzo Nicolai**

the Netherlands Minister for European Affairs, argues that in part the success story of European integration has taken place without the explicit co-operation of EU citizens. However, de-politicised decision-making in an integration process that is getting more political all the time can only go on for a limited period. A Europe which is 'owned' by its citizens can only come about with everyone taking part in the continuous debate about what makes this become a reality. The European Constitution offers new opportunities for bringing 'politics' back into Dutch EU policy. But for this to happen citizens will first have to respond to the 1 June referendum with a convincing 'yes'.

*In the next five articles the changing image of the Netherlands abroad* following the murders of Pim Fortuyn and Theo van Gogh and the ensuing strained relations with the Dutch citizens of Islamic origin is sketched.

### **Han Mulder**

argues that the image of the Netherlands abroad is primarily the concern of the Dutch themselves. And the Netherlands no doubt are facing an image problem. Image-building is not a separate phenomenon but forms part of a triangle together with history and identity. When the Dutch long for a clearer identity they tend to search passionately in their rich history out of which an image of themselves is moulded and subsequently that image is taken on a mission.

### **Helmut Hetzel**

states that the first cracks in the image of a well-functioning and well-organised utopia of Holland became apparent when Pim Fortuyn entered the political stage. Fortuyn crushed the dictatorship of political correctness which for years dominated the entire country and obstructed the public debate. The politically motivated assassination of Fortuyn on 6 May 2002 made it clear to many abroad that the Netherlands had lost its innocence. The Dutch metal was gone. Nevertheless, the model country stood its ground for a while but was eventually finished off by the murder of Theo van Gogh on November 2004.

### **Isabel Ferrer**

paints a picture of the Netherlands as a disoriented democracy. Realization of the fact that the country had lost its supposed innocence had become already manifest when the coalition government of Social Democrat Prime Minister Wim Kok resigned in April 2002 following a negative official report on the co-responsibility of The Netherlands and its peacekeeping forces in the former Yugoslavia for the massacre of Bosniacs after the surrender of the enclave of Srebrenica in July 1995. With respect to the conspicuous problems of multiculturalism and the integration of Muslims in the Netherlands it is argued that the traditional Dutch methods of pragmatism will no longer guarantee ready-made solutions.

### **Hans Renner**

sketches the picture of the Netherlands in the Czech Republic. The enlightened section of the Czech population has traditionally demonstrated a great deal of sympathy for the Netherlands and its people. After the downfall of communism in 1989, Czechoslovakia regularly took the Netherlands as its example when it came to setting up its own democratic system. As is revealed by a recent survey, the Czech youth associates the word 'Netherlands' with archetypical Dutch motifs such as tulips, windmills and cheese, as well as with things comprising more modern subjects of interest and which are seen as a product of the proverbial tolerance of the Dutch: drugs, coffeeshops, euthanasia and marriage between homosexuals. However, the Czech media and public opinion in general exhibit a great interest in the problems of dealing with (parts of) the Muslim population of the Netherlands, and in the ways in which the Dutch authorities attempt to solve them.

### **Yvan Vanden Berghe**

describes the Flemish view on the recent violent 'events' in the Netherlands. To the Flemish the Netherlands has become a normal Western-European country facing problems for which there are no easy solutions. Of course one may witness some malicious delight in Flanders over these developments, but all in all sympathy prevails. The Flemish hope that the Dutch will change their rather arrogant attitude towards their southern neighbours and that Flanders and the Netherlands may become *compagnons de route* in the European Union.

### **Jan Vis**

addresses the question whether the Dutch voters are well-prepared for the referendum on the European Union Constitution which will be held on June 1st. Voters can express themselves on the following question 'Are you for or against the Netherlands accepting the terms of the treaty establishing a constitution for Europa?' The voter will thus be asked to give his or her opinion on the Constitution. There is a fairly general consensus that citizens who are expressing opinions and taking positions on political issues should base these opinions and positions on knowledge. Research shows that political knowledge matters in having stable opinions on political problems and issues. There is a clear relation between levels of political knowledge and stability of opinion. Since an overwhelming majority of the Dutch voters is not very familiar with European affairs – and it is not likely they will become well-informed in the two months to come – one may doubt the quality of the outcome of the Dutch referendum. The vote 'for' or 'against' of a large part of the Dutch voters will therefore be a pseudo-opinion rather than a considered one.

### **Hans Oversloot**

takes a critical look at the approach towards the European Union as taken by the Dutch political elite, in particular their lobby for a 'yes'-vote in the upcoming referendum on the European Constitution. The author is not against Europe as such but is in favour of a political leadership which makes clear towards *which Europe* it wants to lead its citizens so that a 'yes' or 'no' answer of those citizens on the thus proposed direction for Europe will give them genuine influence. And a 'no' vote in the referendum is the best way to bring that message across.

### **Jan Jaap Kleinrensink**

addresses the question of the nature of diplomatic language and how it functions. The code language of diplomats can, to a certain extent, be cracked. In the context of diplomacy, language is more than just a marginal phenomenon. It is the basic tool of a diplomat, enabling him to practise strategies of escalation or de-escalation. Within each strategy, targets can be set and objectives achieved. Three arenas of negotiation are defined: the internal circuit, the diplomatic arena and the public theatre. The theoretical framework, thus constructed and illustrated, can be used to

analyse diplomatic communication. The same framework may be applied to design a rational strategy of conflict management and to develop the proper terminology to exchange messages in a controlled way. The author uses quotes and examples to demonstrate the effectiveness of diplomatic verbal skills.

### **Ton Nijhuis**

reflects on current relations between Germany and the United States. As expected president Bush and chancellor Schröder have used their February meeting in Mainz to demonstrate the restored relations between both countries. Nevertheless, it is doubtful whether the tensions of the last years now belong to the past. The differences on almost all issues remain unsolved. And maybe more important, one of the few policy areas where Schröder can gain some popularity nowadays is foreign policy and especially through his critical stance against the Bush Administration. Since the Iraq crisis Schröder has used the transatlantic relations more and more for interior political goals. He propagates a new German self-consciousness and displays a new ambition concerning Germany's role in world politics. It is the combination of 1 critique on Bush; 2 the claim to co-operate on eye level with the United States; 3 a new sense of national pride; and 4 the description of Germany as a moral power that precisely because it has learned its historical lessons has the right to criticize unilateralism, power politics and the use of not-legitimised military force of other countries that explains the massive support Schröder receives for his new policy.