

INTERNATIONALE

Spectator

Nederland terug in de Europese schoot

Europese Conventie in beslissende fase

Naar een nieuw Europees structuur- en cohesiebeleid

Nederlandse lobby bij Europees Parlement

Nederland, de EU en de alomvattende benadering
van migratie

Directoria als remedie voor falend GBVB?

Uitdagingen voor Nederlands OVSE-voorzitterschap

Jaargang 56, nr 12, december 2002

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland

COLOFON

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.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. *de Europese Beweging Nederland* (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.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,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

Inhoud december 2002

JEAN PENDERS

Nederland terug in de Europese schoot 585

AN VERMEERSCH

De Europese Conventie op weg naar een Constitutioneel Verdrag: een Chinese schildpad op zoek naar een 'Verenigd Europa' 587

NIELS REDEKER

Uitbreiding: een andere Unie vereist andere solidariteit - noodzaak van nieuw Europees structuur- en cohesiebeleid 591

JOEP BOERBOOM

De Nederlandse overheidslobby bij het Europees Parlement 596

HANS VAN DER MEULEN & TANJA GONGGRIIP

De alomvattende benadering van migratie: successen en tekortkomingen van een Nederlands EU-initiatief 601

TOM SAUER

Directoria als remedie voor het GBVB? 608

EDWIN BAKKER

Aanstaand Nederlands OVSE-Voorzitterschap als uitdaging 615

RESPONS

HAN MULDER

Het merk Nederland 620

BOEKBESPREKINGEN

HANS RENNER OVER

Ooggetuigen: een Nederlander en een Belg in communistisch Oost-Europa 624

MARK EVERS OVER

Zoektocht naar Europees asielrecht 627

MARIKE RADSTAAKE & FLOOR MEERTENS OVER

Zelden voorrang voor mensenrechten 629

KUTSAL YESILKAGET OVER

Turkije zoekt zijn plaats 631

SIGNALEMENTEN

AGENDA

SUMMARIES

Nederland terug in de Europese schoot

JEAN PENDERS

DE UITBREIDING VAN DE EUROPESE UNIE MET TIEN NIEUWE leden werd feitelijk bezegeld tijdens de Europese Raad van 24 en 25 oktober 2002 in Brussel. Daar werden de huidige vijftien EU-leden het eens over het aanbod dat de tien aspiranten in de komende weken zal worden gedaan en dat tijdens de komende Top van Kopenhagen zal leiden tot het positief afsluiten van de onderhandelingen. De spanning is verdwenen, de rust op het uitbreidingsfront teruggekeerd.

Ook Nederland vertoefde weer in de Europese schoot. De uitbreiding van de EU zal in de verkiezingsstrijd, tot 22 januari 2003 dus, waarschijnlijk geen rol spelen, hetgeen door sommige partijen en restanten van partijen zal worden betreurd, maar voor het land eerder als een zegen moet worden beschouwd. Er is nog de mogelijkheid een referendum te organiseren, hetzij binnen hetzij buiten het kader van de voorlopige referendumwet. Maar zelfs als het daartoe komt, zal een referendum eerst ver in 2003 gehouden kunnen worden. Sommige voorstanders van de uitbreiding zien zo'n volksraadpleging als middel om het debat aan te zwengelen. De overige EU-leden en de toetreders zouden verbijsterd toekijken. Die dachten dat in Nederland een hoogst ongelukkig debat op de valreep nog net goed was afgelopen.

Wat is er toch in ons land gebeurd, dat een aanvankelijk zo onomstreden beleidspunt als het in de EU-kring halen van de Midden- en Oost-Europeanen een splijtzwam kon worden? Hoe is het mogelijk dat wij in korte tijd zo'n miserabele reputatie in de Unie verwierven?

Het beginpunt van de duidelijk gegroeide eurosceptis is moeilijk te fixeren. Het opgeven van de gulden in Maastricht? Het netto-betalerschap na de Top van Edinburgh in december 1992? Een goed markeringpunt is de Europese Raad van maart 1999 in Berlijn, waar Nederland in het gevecht over *Agenda 2000* zijn netto-betalerspositie met ruim anderhalf miljard gulden per jaar wist te verbeteren. Vanaf dat moment

kreeg de cijfermatige budgetbenadering inzake de uitbreiding de overhand boven politieke afwegingen als het positief waarden van stabiliteitsbevordering en vergroting van markt- en investeringsruimte. De boekhouder, die ook al om de hoek was komen kijken toen wij subsidies kregen om het 'achtergebleven' Flevoland op te krikken, kreeg het aureool van prijsvechter. In Nice, december 2000, verlegde de boekhouder zijn werkterrein naar het stemgetal in de Raad van Ministers en wist de Belgen met een neuslengte (één stem op een totaal van driehonderdeenentwintig) te kloppen.

In de jaren '90 hebben we de smaak te pakken gekregen van knopen tellen, je eigen belang wat scherper in de gaten houden. Daartegen bestaat geen bezwaar, zolang dat belang breed en 'long-term' wordt geformuleerd. Daarbij passen dan echter geen boekhouders.

Om geen verkeerde indruk te wekken: er viel ook het nodige aan positieve resultaten te noteren. In het Finse Tampere (oktober 1999) heeft Nederland met succes een enorme inzet gepleegd om een Europees asiel- en immigratiebeleid handen en voeten te geven. Wij hielden ons aan de criteria om mee te kunnen doen aan de euro en pasten de regels van het Stabiliteits- en Groeipact toe. Wij hebben meegewerkt aan de institutionele vormgeving van een Europees veiligheids- en defensiebeleid, inclusief het voteren van niet-structurele geldmiddelen.

Op bestuurlijk terrein bleef Den Haag voorstander van de communautaire methode, maar daarnaast flirtte het met bilateraal *wheelen en dealen* volgens de zogenaamde open-coördinatiemethode. Je kreeg de indruk dat we op het punt van communautaire orthodoxie door de Belgen (en Luxemburgers) via een aantal Benelux-memoranda bij de les moesten worden gehouden. De Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer kreeg van het Haags kabinet nauwelijks bruikbaar commentaar op zijn denkbeelden over de toekomst van Europa.¹

Op het terrein van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid betrokken wij intussen stellingen tegen directe inkomenssubsidies voor de boeren in de aspirant-lidstaten, waarbij wij sterker dan dossiermedestanders Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een verband legden met de uitbreiding.

Tijdens het Clingendael-seminar over het Spaanse Voorzitterschap werd staatssecretaris Benschop op dit punt beleefd weggezet door zijn Spaanse tegenvoeter. Het Deense Voorzitterschap gaf geen millimeter ruimte aan de kersverse staatssecretaris Nicolai.

Begin 2002 had Nederland kennelijk tijdelijk afscheid genomen van de buitenwereld. Het fenomeen Fortuyn baarde het grote navelstaren. Internationale vraagstukken kwamen in de verkiezingscampagne alleen aan bod in de vorm van strengere eisen aan asielzoekers en immigranten en in oppervlakkige en populistische praat over de risico's en kosten van de EU-uitbreiding.

Na de verkiezingen was maar één kabinet mogelijk. Het Strategisch Akkoord van de coalitie CDA-LPF-VVD bevatte een zuinige tekst over de uitbreiding en gebruikte scherpe taal over het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het kabinet kon slechts met de grootst mogelijke moeite tot een standpunt komen ten aanzien van de voortgang van het uitbreidingsproces.

Bleef de hobbels van de Tweede Kamer. LPF en VVD lagen dwars. De Lijst Pim Fortuyn was op dat moment al zo door twisten verscheurd, dat het produceren van beleid niet meer verlangd mocht worden. Wat bezielde echter de VVD, toch een geordende en rationele partij, met een gerenommeerde pro-Europese traditie? Electoraal profijt op de korte termijn? Zalm zal toch niet echt gedacht hebben dat Nederland op zijn eentje de toetreding van bijvoorbeeld Polen, favoriet van Duitsland, kon blokkeren? Te betreuren valt de stilte waarin de pro-Europese liberalen zich hielden. Zou het een uiting van gêne zijn?

Het kabinet werd gered door twee ontwikkelingen. De eerste was, paradoxalerwijs, zijn val en de tweede het Duits-Franse akkoord over de toekomstige financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het ontvallen van de parlementaire grondslag aan het kabinet nam de noodzaak weg met de voorheen geestverwante fracties van LPF en VVD tot overeenstemming te komen en maakte de weg vrij voor een beroep op de oppositie. Het kabinet benutte de ruimte bekwaam. Laten we hopen dat de dappere staatssecretaris Nicolai niet hetzelfde lot zal ondergaan als zijn partijgenoot Gijs de Vries is overkomen.

Balkenende kon met een behoorlijk politiek mandaat naar Brussel. Ten aanzien van de door de Europese Commissie als mogelijkheid voorziene vrijwaringsclausules werd enige aanscherping bereikt, maar

de directe inkomenssubsidies voor de nieuwe boeren lagen toch nog als een steen op de Nederlandse maag. Het niet toekennen daarvan was onhaalbaar. Het infasieren/uitfasieren-schema – nu aan de nieuwe boeren directe inkomenssubsidies toekennen op voorwaarde dat deze later in de gehele EU zouden worden afgeschaft – zat er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ook niet in.

Chirac en Schröder snelden te hulp. Het Duits-Franse landbouwakkoord, een globale bevrozing exclusief inflatie van de landbouwuitgaven op het niveau van 2006, werd door het politieke gewicht van de opstellers onontkoombaar verheven tot EU-beleid. Het was nog mooi dat Nederland de inflatiecomponent op 1% wist te houden. Hoe ironisch overigens dat het landbouwakkoord als twee druppels water lijkt op de suggesties die minister van Landbouw Veerman een tijd geleden opperde, voor welke vermetelheid hij in de Tweede Kamer zeer diep door de knieën en in het stof moest.

Vanaf nu kan er gewerkt worden aan het herstel van de Nederlandse positie in de EU. Door het constructief benaderen van voorstellen van de Europese Commissie en straks van de Europese Conventie, door het opperen van en vormgeven aan goede denkbeelden, door het testen van de haalbaarheid daarvan en door het geduldige smeden van meerderheden. ■

Noot

- 1 Voor het Europees beleid van Paars verwijs ik verder naar J.Q.Th. Rood, 'Paars in Europa: Nederland als slachtoffer van eigen pragmatisme?', in: *Internationale Spectator*, april 2002, blz. 179-183.

Over de auteur

JEAN PENDERS is oud-lid van het Europees Parlement voor het CDA en docent aan de Universiteit Leiden.

De Europese Conventie op weg naar een Constitutioneel Verdrag

AN VERMEERSCH

Een Chinese schildpad op zoek naar een 'Verenigd Europa'?

DE WERKZAAMHEDEN VAN DE EUROPESE Conventie bereiken, onder leiding van Valéry Giscard d'Estaing, stilaan hun kruissnelheid. De vergadering die van de Europese Raad van Laken de opdracht kreeg de volgende EU-Verdragsherziening voor te bereiden, bevindt zich nu in de tweede fase van het door haar voorzitter opgelegde werkschema. De Franse ex-president heeft immers vanaf de start benadrukt dat deze verzameling van vertegenwoordigers van regeringen, nationale parlementen, het Europees Parlement, de Europese Commissie, de kandidaat-lidstaten en diverse belangengroepen alleen tot een bevredigend resultaat kan komen, indien haar voldoende tijd gegeven wordt consensus te bereiken. Daartoe dient volgens Giscard een driedelig werkschema te worden gevolgd.¹

Na de luisterfase de studiefase

De eerste maanden van de werkzaamheden, die al in het voorjaar van start gingen, werden door Giscard als 'luisterfase' bestempeld. Tijdens deze periode, waarin veelal meer 'gebabbeld' dan geluisterd werd, poogde de Conventie een antwoord te formuleren op vragen omtrent de toekomstige taken van de Unie en de wijze waarop meer efficiëntie en legitimiteit konden worden bereikt. Het praesidium trachtte met discussie-teksten en een gerichte vraagstelling de besprekingen in goede banen te leiden. Het zal echter niet verwonderen dat, wanneer 105 Conventieleden en hun plaatsvervangers een debat voeren over dergelijke fundamentele onderwerpen, dit aanleiding geeft tot zeer diverse opinies over de meest uiteenlopende zaken. Een systeem waarbij de spreektijd noodgedwongen beperkt blijft tot drie minuten per spreker en de

De Europese Conventie gaat in januari 2003, na een 'luisterfase' en een 'studiefase' haar laatste, en belangrijkste fase in: de 'onderhandelingsfase'. Een tussenbalans.

mogelijkheid tot interruptie en repliek (via blauwe en groene kaarten) beperkt wordt tot één minuut, is bovendien weinig bevorderlijk voor de totstandkoming van een echte dialoog. Een aantal Conventieleden heeft bovendien met veel enthousiasme gebruik gemaakt van de mogelijkheid schriftelijke bijdragen in te dienen. De papieren dialoog die hieruit volgde, kon echter evenmin tot een onmiddellijk resultaat leiden.

De 'luisterfase' leverde dan ook slechts twee – zeer algemene – standpunten op. Zo werd duidelijk dat onder de Conventieleden een grote vraag bestaat naar vereenvoudiging en verduidelijking van de bestaande Verdragsteksten en –structuren, gekoppeld aan grotere transparantie in de Europese besluitvorming. Daarnaast blijkt een grote meerderheid van de Conventieleden voorstander van versterkt extern optreden en een beleid inzake vrijheid, veiligheid en justitie. Wellicht had men bij het formuleren van deze standpunten de zorgen van de Europese burger in het achterhoofd, die immers steeds vaker geconfronteerd wordt met pijnlijke illustraties van een door tegengestelde nationale belangen falend buitenlands beleid van de Europese Unie.²

Met de afronding van de luisterfase werd in juli de 'studiefase' ingeluid. Tien werkgroepen kregen de opdracht, elk onder leiding van een lid van het praesidium, een specifiek – vaak technisch – onderwerp uit te diepen en tegen het najaar verslag uit te brengen.³

Constitutionele architectuur

Na de zomerstop kon in september het echte werk beginnen. Op basis van de bespreking van de eerste rapporten van de werkgroepen werden meteen reeds enkele denkrichtingen duidelijk. De eensgezindheid over de noodzaak van een *Europese Grondwet* vormt hierbij één van de opmerkelijkste verworvenheden. Tot vorig jaar leek een Grondwet voor Europa vrijwel onbespreekbaar. In de Verklaring van Laken werd de vraag hiernaar door het Belgisch Voorzitterschap – niet zonder enige trots – opgenomen. Een halfjaar later vormde een Europees Grondwettelijk Verdrag een niet meer weg te denken element in de debatten van de Conventie. In de loop van het najaar ondernamen bijgevolg verscheidene Conventieleden, een aantal academici, en de belangrijkste politieke fracties⁴ allen een poging hun versie van een Europese Grondwet op papier te zetten. De voorzitter en het praesidium konden hierbij niet achterblijven.

Op 28 oktober, precies acht maanden na het officieel begin van de Conventie, kwam Giscard met een eerste *skelet* (geraamte) voor een Constitutioneel Verdrag.⁵ De voorbereiding van de tekst ging echter gepaard met de nodige twist en beslotenheid. Onder meer twee, nogal controversiële, 'ideetjes' van Giscard botsten op hevige weerstand bij een aantal praesidiumleden. Zo werd Giscard's voorstel lidstaten bij niet-ratificatie van het nieuwe Verdrag buiten de Unie te stellen als onaanvaardbaar bestempeld, in het bijzonder door de Ierse en Deense vertegenwoordigers in het praesidium. Het lijkt inderdaad onwezenlijk een land als België of Nederland dat aan de wieg van het communautaire integratieproces heeft gestaan en dat er bijvoorbeeld vanwege interne bevoegdheidsproblemen niet in zou slagen het nieuwe Verdrag (tijdig) te ratificeren, van de werking van de Unie uit te sluiten. Anderzijds is het zo dat een mechanisme moet worden gevonden waarmee verhinderd kan worden dat één (klein) land de verdere integratie van 25 of meer landen zou kunnen blokkeren. Ook het door Giscard al meermalen voorgestelde 'Congres van het volk',⁶ waarin vertegenwoordigers van het Europees Parlement en een afvaardiging van de nationale parlementen bijvoorbeeld één maal per jaar bijeengebracht zouden worden om – zonder enige wetgevende bevoegdheid – over de grote vraagstukken van Europees beleid te debatteren, werd door het praesidium niet onverdeeld positief onthaald.

De felle discussies over deze punten, de geheimzinnige manier waarop de tekstvoorstellen behandeld werden (zo werd het ontwerp van Giscard tijdens de praesidiumvergadering van 17 oktober genummerd en na afloop van de vergadering weer opgehaald) en het feit dat tot op de dag van de presentatie nog duchtig

aan het document gesleuteld werd, maakten dat met grote belangstelling werd uitgekeken naar de presentatie van het *grondwettelijk 'skelet'*.

Het uiteindelijk tekstvoorstel bestaat uit een preambule en drie delen.⁷ Alleen het 46 artikelen tellende deel met betrekking tot de 'Architectuur voor een Europese Grondwet' is inhoudelijk uitgewerkt. Het bevat al dan niet vernieuwende elementen waarover de laatste maanden binnen de Conventie consensus groeide. Eenvoud, duidelijkheid en leesbaarheid vormden hierbij de voornaamste uitgangspunten. Zo wordt onder meer vooropgesteld de Europese Unie en de Europese Gemeenschap door één enkele rechtspersoonlijkheid te vervangen, de pijlerstructuur af te schaffen en het Handvest van de Grondrechten grondwettelijk te verankeren. Daarnaast bevat de tekst echter ook punten die binnen de Conventie nog niet aan bod kwamen of waarover allesbehalve consensus bestaat. Suggesties om de nieuwe rechtspersoonlijkheid van een nieuwe naam te voorzien, riepen vooral bij de Britten hevige kritiek op. Het voorstel 'Verenigde Staten van Europa' legde volgens de Britse minister voor Europese Zaken, Peter Hain, te veel nadruk op de idee van een superstaat. De persoonlijke voorkeur van Giscard, 'Verenigd Europa', lachte hij weg als zou dit een te hoog 'voetbalgehalte' in zich dragen. Ook de invoering van een soort dubbel burgerschap – dat de onderdanen van de lidstaten de keuze laat het Europese of nationale te gebruiken – bleef niet onweersproken.

Hoewel in het document geen duidelijke stelling wordt ingenomen omtrent de hervorming van de instellingen, wijzen federalisten toch op de te talrijke intergouvernementele elementen. Zo wordt de in artikel 1 opgenomen formulering 'een Unie van Europese staten die met behoud van hun nationale identiteit hun beleid nauw met elkaar coördineren op Europees niveau en een aantal bevoegdheden op federale wijze uitoefenen' door sommigen als een achteruitgang gezien, omdat de nadruk gelegd wordt op samenwerking op het niveau van de regeringen.⁸

Klassieke tegenstelling in de discussie

Voorzitter Giscard heeft het debat omtrent de institutionele hervormingen, dat in wezen de machtsverdeling binnen het toekomstige Europa betreft, echter steeds naar de laatste fase (vanaf januari 2003) van de Conventiewerkzaamheden verwezen. Hij beseft immers terdege dat een openlijke strijd binnen de Conventie tussen voorstanders van de communautaire methode – met een versterkte Europese Commissie als centrale actor – en voorstanders van de intergouvernementele methode de discussie dreigt te verlammen.

Met de nodige zin voor *pathos* pleitte Giscard er

meermaals voor de Conventie voldoende tijd te gunnen. Zo zette hij tijdens de laatste plenaire vergadering vóór de zomerstop demonstratief een beeldje van een schildpad met een drakenkop op zijn tafel. Met deze verwijzing naar een oude Chinese legende volgens welk het beestje, symbool voor doorzettingsvermogen en voorzichtigheid, steeds zijn doel bereikt, voorzag Giscard het groot aantal critici van antwoord.

Het risico bestaat echter dat de schildpad, met al haar werkvijver en nauwkeurigheid, voorbijgesneld wordt door de lidstaten. Het debat over de institutionele hervormingen is immers al volop aan de gang *buiten* de Conventie. Naar aanleiding van het voorstel van een aantal grotere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Frankrijk, om een 'president van de Unie' met een mandaat van twee en een half jaar te verkiezen, werd de klassieke tegenstelling tussen communautaristen en intergouvernementalisten duidelijk blootgelegd. De kleinere landen, waaronder België en Nederland, zien in dit systeem, waarbij de voorzitter van de Raad vrijwel zeker van een groot land afkomstig zou zijn, immers de bevestiging van de macht van de grotere lidstaten. Ter waarborging van hun eigen belangen pleiten ze dan ook voor versterking van de rol van de Commissie.

Het verzoeken van deze twee visies vormt één van de belangrijkste uitdagingen voor de Conventie. Duitsland, dat zich lange tijd afzijdig hield, kan hierbij wellicht een sleutelrol spelen. Pas na zijn herverkiezing legde Bondskanselier Schröder zijn kaarten op tafel. Met de openlijke steunbetuiging aan de Commissie, waarvoor Schröder een versterkte rol ziet weggelegd, schaarde Duitsland zich als enig groot land aan de zijde van de kleinere lidstaten. Door bovendien recent zijn minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer, naar de Conventie te sturen, geeft Duitsland meteen aan het debat mee te willen kleuren. Fischers deelname kan ook gezien worden als reactie op het bijzonder gedreven optreden van de Britse regeringsvertegenwoordiger. Peter Hain, de minister bevoegd voor Europa, onlangs 'gepromoveerd' tot minister voor Wales, is immers al geruime tijd zeer actief met vorming van een 'intergouvernementele coalitie' met onder meer een aantal kandidaat-lidstaten. Na de heropleving van de Frans-Duitse as met het Conrad-akkoord over de landbouwuitgaven kan bovendien iets vanuit Frans-Duitse hoek verwacht worden. In de nasleep van dit toch wel historisch te noemen akkoord, dat overigens serieuze spanningen tussen Chirac en Blair met zich bracht, kondigde de Franse president een gezamenlijk initiatief voor januari 2003 aan.

Deze ontwikkeling toont twee zaken aan. Ten eerste is het duidelijk dat het institutioneel debat dat zich al maanden in de marge van de Conventie

afspeelt, onvermijdelijk op korte termijn binnen de Conventie zal worden gevoerd. Januari 2003, dat door Giscard als vroegst mogelijk tijdstip gepresenteerd wordt, lijkt hierbij wel de uiterste limiet. Daarnaast wijst de recente ontwikkeling er ook op dat (een aantal van) de regeringen de Conventie belangrijk genoeg achten ook actief aan de werkzaamheden deel te nemen en mede de richting aan te geven die uiteindelijk dient te worden gevolgd. Ondanks hun numerieke minderheid in de plenaire vergadering hadden de regeringsvertegenwoordigers al een belangrijke vinger in de pap door hun 'oververtegenwoordiging' binnen het praesidium, het orgaan dat de touwtjes in handen houdt. Met de inzet van politieke zwaargewichten als Fischer kunnen ze nu de uitkomst van het debat nog meer beïnvloeden.

Deze ontwikkeling kan in eerste instantie positief geëvalueerd worden. Indien de regeringsleiders zich direct betrokken weten en meewerken aan het uiteindelijk resultaat van de Conventie, wordt de kans ook groter dat zij – wanneer zij uiteindelijk bij de volgende IGC definitief besluiten over vorm en inhoud van een nieuw Verdrag – rekening zullen houden met de bevindingen van deze vergadering. Anderzijds bestaat het gevaar dat, wanneer zij een te zwaar stempel wensen te zetten, het functioneren van de Conventie geblokkeerd wordt door bijvoorbeeld een scherpe tegenstelling tussen grote en kleine lidstaten. Hiermee zou meteen de essentie van de Conventie-methode teniet worden gedaan.

Betrokkenheid van de burger

De Europese instellingen dichter bij de burger brengen vormt een andere grote uitdaging voor de ploeg van Giscard. Op het moment dat de Europese integratie zich over steeds meer gebieden uitstrekt en de uitbreiding met meer dan tien landen onafwendbaar wordt, is het des te belangrijker de steun van de burger te (her)winnen. Dat de Conventie hierbij in eerste instantie aan haar eigen imago dient te werken, blijkt uit de laatste gegevens van *Eurobarometer*. Eind maart 2002, één maand na haar start, bleek de Conventie slechts bij 28% van de ondervraagden bekend. Bovendien stelde tweederde van de respondenten de Conventie te wantrouwen. Onder leiding van ondervoorzitter Jean-Luc Dehaene, voormalig Belgisch premier, werden reeds verscheidene initiatieven genomen om een breed debat en zodoende een breed maatschappelijk draagvlak voor de op til staande hervormingen te organiseren. Zaken als een permanente discussie via internet, overleg met (voorlopig kan men beter van 'raadpleging van' spreken) diverse organisaties die de civiele samenleving vertegenwoordigen, en een jongerenconventie dragen zeker bij tot een breed debat

waaruit interessante voorstellen kunnen voortvloeien. Het is echter zeer de vraag of de individuele burger in de Europese straten, die geconfronteerd wordt met een Europees optreden dat hij vaak niet begrijpt en soms wantrouwt, zich door deze initiatieven meer betrokken voelt bij de Europese winkel. Bovendien kan het voor de burger enigszins onduidelijk lijken wat de werkzaamheden van deze bonte verzameling politici en belangenvertegenwoordigers nu zo belangrijk maakt. Het laatste decennium verscheen immers herhaaldelijk het bericht dat de Europese leiders – met de nodige compromissen – een nieuw Europees Verdrag overeengekomen waren dat 'bijna' alle institutionele voorzieningen bevatte voor een zorgeloze toekomst in een uitgebreid Europa. Ook de druk die met alle middelen op de Ierse bevolking werd uitgeoefend om de toekomst van de EU met een tweede afkeuring van het Verdrag van Nice niet in gevaar te brengen, kan tot verwarring leiden.

Het is waar dat een breed samengestelde vergadering als de Conventie op zich zelf meer democratische mogelijkheden biedt dan de achterkamertjespolitiek binnen het kader van de IGC. Het feit dat vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de nationale parlementen van de Conventie deel uitmaken, betekent echter nog niet dat de burger, aan wie deze parlementariërs hun zetel te danken hebben, zich meer betrokken voelt bij het 'toekomstdebat'. Men mag immers niet vergeten dat de burger zich in eerste instantie bekommert over wat er zich dicht bij hem, in zijn eigen land, afspeelt.⁹

Voorstellen tot grotere legitimiteit en tot een hoger democratisch gehalte van de Europese besluitvorming te komen, zullen, wil men ook de Europese burger overtuigen, beslist verder moeten gaan dan het door Giscard voorgesteld 'Congres van het volk', een nieuwe naam of een versterkte rol voor de nationale parlementen. Wat deze laatste betreft dient trouwens opgemerkt dat de voorstellen binnen de Conventie voor strikter toepassing van artikel 5 EG en het subsidiariteitsbeginsel in het bijzonder – de vraag of Europa bij zijn optreden binnen de afgesproken bevoegdheden blijft – allesbehalve vereenvoudiging met zich brengen. Een alarmbelprocedure, waarbij de nationale parlementen, die nu eenmaal andere dan Europese prioriteiten hebben, een gemotiveerd advies kunnen uitbrengen over elk wetgevend voorstel, lijkt weinig meerwaarde te hebben en dreigt de wetgevingsprocedure alleen maar complexer maken.

Kortom, de komende maanden staat de Conventie, nu het 'skelet' voor een Grondwettelijk Verdrag bekend is, voor het zware werk: het skelet voorzien van vlees, spieren en kleding. Op basis van de bespreking van de resterende rapporten van een aantal werkgroepen wil Giscard in januari 2003 een aange-

paste structuur aan de Conventie voorleggen. Dit moet dan de basis vormen voor de laatste fase van de Conventiewerkzaamheden: de 'onderhandelingsfase'. Tegen de zomer van 2003 acht de voorzitter het mogelijk met een afgewerkt produkt van zijn vergadering te komen. De Franse ex-president, die kritiek – op onder meer zijn Congres – wegwijs met de stelling dat nieuwe ideeën altijd met terughoudendheid ontvangen worden, lijkt er gerust op dat de staats- en regeringsleiders wel degelijk rekening zullen houden met het resultaat van de Conventie. Zij zouden, aldus Giscard, slechts 4 à 5 vergaderingen nodig hebben om tot een definitieve tekst te komen. Pas na deze beraadslagingen zal blijken of de schildpad haar doel bereikt heeft: een werkbaar en begrijpelijk Constitutioneel Verdrag, waarmee een uitgebreid Europa slagvaardig en geloofwaardig een plaats in de wereld kan innemen. ■

Noten

- 1 Zie CONV 200/02. Alle documenten van de conventie zijn terug te vinden op de website <http://european-convention.eu.int>
- 2 De resultaten van de laatste *Eurobarometer* tonen aan dat 64% van de ondervraagden het principe van een gemeenschappelijk buitenlands beleid steunt. Een gemeenschappelijk beleid inzake veiligheid en defensie wordt door 71% gesteund. Zie voor een volledig overzicht van *Eurobarometer*: http://europa.eu.int/comm/public_opinion
- 3 Deze tien werkgroepen betreffen subsidiariteit; het handvest; rechtspersoonlijkheid; vereenvoudiging van wetgevingsprocedures en instrumenten; complementaire bevoegdheden; economisch bestuur; nationale parlementen; vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; extern optreden; defensie.
- 4 Zie bijv. PES, *Priorities for Europe*, 3 oktober 2002; EPP, *A Constitution for a strong Europe*, 18 oktober 2002.
- 5 Zie CONV 369/02.
- 6 Zie o.a. Valéry Giscard d'Estaing, 'Les dernières nouvelles de la Convention Européenne. La phase d'écoute', 18 juli 2002.
- 7 Allereerst de Constitutionele architectuur; ten tweede het beleid en de uitvoering van het optreden van de Unie; en ten derde de Algemene en Slotbepalingen.
- 8 B. Bulcke, 'Giscard blijft bij grondwetsvoorstel ondanks kritiek', in: *De Standaard*, 30 oktober 2002.
- 9 J.Q.Th. Rood, 'Van Conventie naar Constitutie: de federale kleren van de Europese keizer', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 121-122.

Over de auteur

AN VERMEERSCH is assistent bij de vakgroep Europees recht van de Universiteit Gent.

Uitbreiding: een andere Unie vereist andere solidariteit

NIELS REDEKER

Noodzaak van nieuw Europees structuur- en cohesiebeleid

DE PERIKELEN ROND DE UITBREIDING VAN de Europese Unie met een eerste groep van tien nieuwe lidstaten hebben de discussie over het Europese structuurbeleid ten onrechte naar de achtergrond geschoven. Voor het structuur- en cohesiebeleid van de EU heeft de uitbreiding namelijk vérgaande gevolgen. De welvaartsverschillen tussen de lidstaten zullen fors toenemen, waarmee de context waarin het beleid in het verleden is vormgegeven, totaal verandert. Bovendien zullen de uitgaven van de Unie bij ongewijzigd beleid aanzienlijk stijgen.

Kritiek op de vormgeving van de Structuurfondsen is niet nieuw. De bestaande bezwaren zullen door de uitbreiding alleen maar worden versterkt. Zowel het vorig als het huidig, thans demissionair Nederlands kabinet heeft dan ook terecht geopteerd voor een fundamentele hervorming van de Structuurfondsen,¹ die vóór de volgende financiële planningsperiode (2007-2013) zal moeten worden doorgevoerd. Dit artikel belicht de belangrijkste punten van kritiek op het huidige systeem en stelt een hervormingsrichting voor om die kritiek te ondervangen.

Huidig systeem

Het primaire doel van het Europese structuurbeleid is versterking van de economische en sociale samenhang teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap te bevorderen.² In het EG-Verdrag wordt dit als volgt verwoord: 'de Gemeenschap stelt zich in het bijzonder ten doel de verschillen tussen ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van plattelandsgebieden, te

Met het oog op de komende uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten is het huidige Europese structuur- en cohesiebeleid dringend aan hervorming toe. Hoe moet die hervorming eruit zien?

verkleinen.³ Deze regionale oriëntatie is historisch te verklaren. Enkele decennia geleden bestond de Gemeenschap uit lidstaten met een min of meer vergelijkbaar welvaartspeil. Arme regio's vielen in die samenstelling uit de toon en moesten worden opgestuwd in de vaart der volkeren ter bevordering van de economische homogeniteit van de Gemeenschap. Met de toetreding van Griekenland (1981) en Spanje en Portugal (1986) veranderde de uitgangssituatie, omdat er vanaf dat moment een aantal duidelijk armere landen bij hoorden. De begroting van de Structuurfondsen steeg hierdoor flink. In 1994 werd naast het regionaal gerichte structuurbeleid ook het Cohesiefonds in het leven geroepen, niet gericht op arme regio's maar op de armste lidstaten (op dat moment Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland) en met een nationale oriëntatie.

Op de Europese top in Berlijn (voorjaar 1999) hebben de toenmalige regeringsleiders een budget van 213 miljard euro (prijzen 1999) voor het structuurbeleid (voor zeven jaar) vastgesteld. Hiervan zit 195 miljard in de Structuurfondsen en 18 miljard in het Cohesiefonds. Op de uitbreidingsstop in Brussel (oktober jl.) is voor de nieuwe toetreders een totaalbedrag van 23 miljard gereserveerd voor de 'ingroei' tijdens de eerste drie jaar lidmaatschap. De belangrijkste doelstelling binnen het structuurbeleid (Doel-

stelling 1 [D1]), is het bevorderen van de ontwikkeling van *achterstandsregio's*, dat zijn alle regio's met een regionaal BBP per hoofd onder 75% van het EU-gemiddelde, onafhankelijk van de nationale welvaart. Het grootste deel van de Structuurfondsen, zo'n 130 miljard, wordt geïnvesteerd in deze regio's (D1-regio's). De andere doelstellingen zijn gericht op *omschakeling* van industriële, rurale, urbane of visserij-afhankelijke regio's met *structurele problemen* (Doelstelling 2) en *bestrijding van werkloosheid* (Doelstelling 3, via het in Nederland bekende Europees Sociaal Fonds). Alle landen in de EU, tot aan de rijkste toe, komen in aanmerking voor steun uit de Structuurfondsen. Structuurbeleid heeft zich aldus ontwikkeld tot een instrument waarmee, op het eerste gezicht, iedereen tevreden wordt gehouden. De keerzijde hiervan is dat het verworden is tot een uiterst kostbaar en ondoelmatig instrument. Zo kan men zich afvragen wat de oprichting van het plattelandsmuseum in Meetjesland, een door de Europese Commissie gesignaleerd succesnummer van een D2-project, bijdraagt aan de oplossing van de problemen in de regio (provincie Zeeland).

Principiële bezwaren: strijdig met subsidiariteit

Al jarenlang bestaan er, ook in Nederland, principiële bezwaren tegen de regionale gerichtheid van de Structuurfondsen. Allereerst is het de vraag of overheveling van beleid naar Europees niveau een meerwaarde heeft boven beleid door lidstaten. Regionaal structuurbeleid is bij uitstek een verantwoordelijkheid die bij de lidstaten thuishoort. Wanneer het subsidiariteitsbeginsel, zoals ze dat in Brussel noemen, strikt wordt toegepast, is er slechts plaats voor Europees aangestuurd regionaal beleid als er sprake is van grensoverschrijdende (transnationale) problemen of als een lidstaat zelf (financieel) niet in staat is aan de Europese doelstellingen te voldoen. Een provincie als Flevoland, dat tot voor kort tot de armere regio's in de Unie gerekend werd als gevolg van het grote aantal forensen (en dus een laag BBP per hoofd), zou dan natuurlijk nooit in aanmerking komen voor Europese financiering. Geconstateerd moet worden dat het huidige Europese structuurbeleid niet alleen op gespannen voet staat met het subsidiariteitsbeginsel. Ook komt de handelingsvrijheid van de nationale regeringen in het geding door de zeer specifieke doelstellingen die vanuit Brussel aan Europese gelden gekoppeld worden.

De Unie zou zich moeten concentreren op financiële ondersteuning van die lidstaten die redelijkerwijs zelf niet over voldoende middelen beschikken voor de uitvoering van hun beleid. Het is dan ook uiterst teleurstellend te moeten constateren dat van

het structuurbudget van 213 miljard euro voor de periode 2000-2006 maar de helft terecht komt bij lidstaten met een welvaartsniveau onder het EU-gemiddelde. De andere helft wordt *rondgepompt* tussen de rijkere lidstaten, ook al is dit gedeeltelijk bestemd voor relatief armere regio's binnen die lidstaten. Meer dan 100 miljard euro wordt gebruikt als 'politiek lapmiddel' om alle lidstaten tevreden te houden. Niet alleen het subsidiariteitsbeginsel, maar ook de solidariteitsgedachte is in het huidige beleid in het geding.

Effectiviteit

De *subsidiariteitsvraag* is essentieel voor de bepaling van de institutionele noodzaak van Europees structuurbeleid. De *solidariteitsgedachte* speelt een rol wanneer er financiële noodzaak bestaat om het nationaal vormgegeven beleid in de armere lidstaten te ondersteunen. Ten slotte moet kritisch gekeken worden naar de *effectiviteit* van het gevoerde beleid. De resultaten van decennia lang inzetten van Structuurfondsen tonen in het beste geval een gemengd beeld. Tot op heden worden er echter geen consequenties verbonden aan slechte resultaten met Europese investeringen.

Binnen de EU is een afname van welvaartsverschillen *tussen lidstaten* zichtbaar.⁴ Die gaat echter gepaard met gelijkblijvende welvaartsverschillen *tussen Europese regio's* en zelfs toenemende regionale verschillen *binnen de lidstaten*. Deze ontwikkeling is duidelijk zichtbaar in de minst welvarende landen in de Unie, die in de afgelopen jaren op nationaal niveau een economische inhaalslag hebben gepleegd. Deze inhaalslag wordt in sterke mate bepaald door de groei in enkele succesregio's (zoals Dublin, Lissabon, Barcelona, enz.) die zich sneller ontwikkelen dan andere regio's binnen hetzelfde land. Er kan dan ook met recht geconcludeerd worden dat de regionale focus in het Europese structuurbeleid er niet in is geslaagd om, zoals in het Verdrag ten doel gesteld, de regionale verschillen als zodanig te verminderen. *Terugdringen van nationale welvaartsverschillen blijkt gemakkelijker te verwezenlijken dan vermindering van regionale verschillen.*

Een Europees streven naar convergentie van de welvaart van Europese regio's is niet realistisch. Voor bepaalde gebieden in de Griekse bergen of in de nieuwe lidstaten is het nu eenmaal lastiger zich economisch te ontwikkelen. Concentratie op nationale welvaartsontwikkeling, o.a. door investeringen in groei-centra, levert hogere nationale economische groei op. In eerste instantie zal dat leiden tot grotere regionale verschillen, maar op termijn zullen ook de achtergebleven regio's de vruchten plukken van de economische ontwikkeling, o.a. door tekorten aan productie-

factoren, in het bijzonder arbeid, in de groeipolen.⁵ Negatieve sociale gevolgen voor de achterblijvende gebieden kunnen bovendien door het steeds rijker wordende land *zelf* worden bestreden. In de eerste plaats in de vorm van nationale sociaal-economische maatregelen, zoals uitkeringen en belastingvoordelen, die vooral terecht zullen komen in de achtergebleven gebieden. Natuurlijk zou men nog een stap verder kunnen gaan en beleid ontwikkelen dat zich specifiek op bepaalde regio's richt. Daarmee zijn we terug bij het regionale beleid, maar dan wel door de lidstaat zélf – die dat kennelijk wenselijk en noodzakelijk acht – en die met zijn inmiddels grotere nationale welvaart, mede tot stand gebracht met Europese fondsen, daar ook beter toe in staat is.

Perverse prikkels

De effectiviteit van de huidige Structuurfondsen wordt sterk verminderd door de ervan uitgaande verkeerde economische prikkels. Lidstaten die jarenlang hun achterstandsregio's hebben verwaarloosd (ofwel: op nationaal niveau gekozen hebben voor investeringen in andere regio's, bijvoorbeeld groeipolen), worden beloofd met een forse geldstroom vanuit het Brusselse. Zo heeft de Italiaanse overheid jarenlang investeringen in Zuid-Italië (de *Mezzogiorno*) voor een groot deel uit Europese fondsen kunnen financieren, hoewel het land tot de rijkere EU-lidstaten behoort. Verder heeft de Italiaanse regering weinig aandacht aan de zuidelijke regio's besteed. De relatieve welvaartspositie is sinds begin jaren 1980 nauwelijks verbeterd (een mooi voorbeeld is Calabrië, met in 1983 een BBP per hoofd van de bevolking ter hoogte van 63% van het EU15-gemiddelde, in 1999 62,5%). De voorwaarde van additionaliteit gekoppeld aan Europese gelden legt de drempel voor de kwaliteit van projectvoorstellen lager. Een investering uit Structuurfondsen moet namelijk toegevoegde waarde hebben voor nationale beleidsprioriteiten. Uitgaande van een rationeel redenerende nationale overheid mag dus aangenomen worden dat de door Europa gefinancierde projecten vaak *second choice*-voorstellen zijn.⁶ De maatschappelijke opbrengst van deze projecten is beduidend lager dan die van nationaal gefinancierde projecten.

Absorptie

Ondanks de bestedingsdrang hebben sommige lidstaten nog steeds moeite de vastgelegde budgetten in hun geheel te verwerken. De problemen om de beschikbare structuurgelden volledig te besteden, hebben te maken met beperkingen aan de financiële en administratieve absorptiecapaciteit. Doel van de

Europese investeringen is dat zij extra ontwikkelingsmogelijkheden genereren. Idealiter betekent dit dat er extra particuliere of publieke nationale gelden aange trokken worden. De praktijk bewijst het tegendeel. Europese investeringen *vervangen* de nationale gelden (*crowding out*).⁷ Om dit verschijnsel te voorkomen is bij Europese projecten tot op een zeker percentage nationale co-financiering verplicht gesteld. Een hoog co-financieringspercentage kan niettemin ook het vermogen om projecten op te starten verminderen. Een lidstaat met weinig ruimte op de nationale begroting kan immers moeilijk voldoen aan de *financiële* voorwaarden en dus slechts een deel van het beschikbare Europese budget uitgeven. Het doolhof aan *administratieve* procedures vanuit Brussel bij de indiening van projecten vormt een tweede belemmering voor een optimale inzet van de beschikbare budgetten. Het kunnen voldoen aan alle criteria voor honoreren van projectvoorstellen vergt een forse bureaucratische inspanning. Voor sommige lidstaten betekenen deze administratieve voorwaarden een aanzienlijke beperking van de mogelijkheid projecten te realiseren.

Uitbreiding

De uitbreiding van de EU versterkt de roep om snelle hervorming van het structuurbeleid. De principiële bezwaren blijven bestaan en zullen nog scherper naar voren komen. Samen vormen de meeste nieuwe toetreders door hun forse economische achterstand één grote achterstandsregio. Het is dan ook een formidabele uitdaging voor de Unie en de nieuwe lidstaten deze achterstand snel en op effectieve wijze te verkleinen.

De uitbreiding zet bovendien een grote opwaartse druk op de Structuur- en Cohesiefondsen. Handhaving van het huidige structuurbeleid zou bij uitbreiding met twaalf lidstaten kunnen leiden tot een budget van 360 miljard euro voor de periode 2007-2013 (prijzen 1999) ofwel meer dan 50 miljard euro per jaar.⁸ Dit zou een stijging betekenen van zo'n 10 miljard euro ten opzichte van het bedrag dat voor 2006 voor een uitgebreide Unie is voorzien. Deze extra fondsen zullen grotendeels door de huidige nettobetalers in de EU (zoals Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Zweden) moeten worden opgebracht. Deze situatie is – zeker met de huidige budgettaire moeilijkheden – in veel (netto-betalende) lidstaten niet houdbaar. Om te voorkomen dat wordt bezuinigd met de welbekende kaasschaaf, waarbij ook de armste lidstaten flink zullen moeten inleveren, moet het *beleid* drastisch worden hervormd. Concentratie op de lidstaten die de steun het hardste nodig hebben, staat daarbij voorop.

Hervorming

Onder Paars heeft men zich reeds hard gemaakt voor hervorming van het structuurbeleid. Hervorming kent twee belangrijke aspecten: 1 toedeling van de Europese fondsen aan de juiste lidstaten; en 2 de wijze van besteding binnen de ontvangende lidstaten. De eerste stap is een verandering van het *toedelingscriterium* van de Structuurfondsen. Thans wordt gebruik gemaakt van een *regionaal* welvaarts criterium (BBP per hoofd). Toedeling op basis van de nationale welvaartssituatie zou het rondpompen (via Brussel) van Europese gelden tussen de rijkere lidstaten elimineren. De Structuurfondsen zouden zich dan concentreren in de minst ontwikkelde lidstaten, waaronder de nieuwe toetreders. Budgettair gezien waarborgt wijziging van het toedelingscriterium de houdbaarheid van de Structuurfondsen. De stijging van het structuurbudget als gevolg van uitbreiding met tien nieuwe lidstaten is onnodig. Van de huidige ontvangende lidstaten zouden slechts Griekenland, Spanje en Portugal nog in aanmerking komen, omdat hun nationale welvaartsniveau ook na de uitbreiding (voorlopig) onder het EU-gemiddelde zal blijven. Wel zouden deze landen minder ontvangen dan nu, vanwege hun toegenomen nationale welvaartspositie.

De overige lidstaten komen bij dit systeem helemaal niet meer in aanmerking voor structuurbijdragen; zij zullen zelf hun regionaal beleid ter hand moeten nemen. De nieuwe toetreders zullen wel aanspraak kunnen maken op fondsen vanuit Brussel. Zij zullen evenveel ontvangen als bij toepassing van het huidige systeem. Met een nationaal toedelingscriterium is reëel constante doortrekking van het huidige budget (213 miljard euro voor 15 landen tussen 2000 en 2006) voor een Unie inclusief twaalf nieuwe toetreders mogelijk.⁹ Nederland, andere netto-betalende landen en ook de nieuwe lidstaten zien hun betalingspositie verbeteren. Belangrijker nog is dat de Structuurfondsen terechtkomen in de lidstaten die werkelijk behoefte hebben aan extra hulp vanuit de Unie.

Wijziging van het toedelingscriterium betekent een stap in de goede richting. Daarnaast is het van wezenlijk belang de *besteding* van de Europese middelen in een andere vorm te gieten. Een vergelijking met programma's van de Wereldbank in *Middle Income Countries* (MIC's) werpt een heel nieuw licht op de Europese regelzucht. Zowel de Wereldbank als de EU probeert structuurversterking te bewerkstelligen in achterstandsgebieden. In tegenstelling tot de Europese programma's gebruikt de Wereldbank *landen* als uitgangspunt voor beleid (en dus *geen regio's*). Bovendien laat de Wereldbank meer bewegingsruimte aan nationale overheden bij de beleidsvorming. Als een regering heeft bewezen aan bepaalde basisvoorwaar-

den te voldoen op het gebied van beleid en (democratische) controle (*good governance*), is dat voldoende die regering te vertrouwen wat betreft het stellen van de juiste beleidsprioriteiten ter verwezenlijking van de doelstelling (het inlopen van een achterstand). In sommige gevallen is het beleid van de Europese Commissie paternalistischer ten opzichte van de eigen lidstaten dan dat van de Wereldbank ten aanzien van landen als Thailand, Colombia of EU-kandidaat Polen.

De aanpak van de Wereldbank verschaft bruikbare inzichten om de lidstaten meer beleidsvrijheid te geven en toch de controle op een rechtmatige en doelmatige besteding van Europese middelen te waarborgen. Bedoeling is niet het verwaarlozen van achterstandsregio's, maar juist het versterken van lidstaten met een economische achterstand, om deze op langere termijn de kracht en de middelen te verschaffen eigen intern beleid vorm te geven. De mate waarin zij daarbij aandacht willen geven aan de ontwikkeling van de eigen regio's, dient de uitkomst te zijn van hun eigen prioriteiten.

Onderhandelingen

In Brussel zijn dit jaar de eerste voorzichtige besprekingen gevoerd over de toekomst van het cohesiebeleid. De discussie over de toekomst van de Structuurfondsen zal zich langs bekende lijnen ontwikkelen. De huidige ontvangers (vooral de zuidelijke lidstaten) en de Commissie houden vast aan het bestaande systeem. Nederland draagt het op hervorming gericht kabinetsbeleid in Europees verband uit en krijgt daarvoor steeds meer steun van andere (betalende) lidstaten. De komende tijd zal de Commissie een oriënterend debat met de lidstaten voeren, voordat zij eind 2003 met het Derde Cohesierapport komt. In dit rapport zal de Commissie haar voorkeuren voor het toekomstige beleid uitwerken. De landbouwdiscussie op de Europese top in Brussel (oktober jl.) heeft aangetoond dat het realiseren van een vérgaande beleids-hervorming binnen de EU een zware dobber is, gezien de grote gevestigde belangen.

Het is dan ook van doorslaggevend belang dat Nederland samen met potentieel gelijkgezinde landen alles op alles zet om de uitkomsten van de onderhandelingen in een vroegtijdig stadium te beïnvloeden. Zeker met de uitbreiding in 2004 voor de boeg is een nieuwe blikrichting in het beleid van wezenlijk belang. In de loop van het proces kunnen de nieuwe toetreders daarbij weleens een sleutelrol spelen. Kortom, bilaterale contacten met de huidige EU-15, maar zeker ook met de tien toetreders, spelen de komende tijd een centrale rol om de Nederlandse benadering in Brussel onder de aandacht te houden. ■

Noten

- 1 *Kabinetsreactie op Interdepartementaal Beleidsonderzoek: EU-structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding*, Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën, Kamerstuk 2000-2001, 27913, nr. 1; en *Strategisch Akkoord – Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*, regeerakkoord kabinet-Balkenende (Den Haag, 2002), passage over Europese samenwerking.
- 2 Art. 158-1^e lid.
- 3 Art. 158-2^e lid.
- 4 Zie ook: *First progress report on economic and social cohesion*, Commission Communication, Brussel: Europese Commissie, 2002, blz. 8 (en tabel 1 en 3).
- 5 S. Ederveen, J. Gorter, R. de Mooij en R. Nahuis, *Funds and games. The economics of European cohesion policy*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2002, blz. 25.
- 6 *Ibid.*, blz. 82.
- 7 *Ibid.*, blz. 60.
- 8 *De financiering van het structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de Europese Unie*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (Den Haag, 2001), blz. 1.
- 9 *Ibid.*, blz. 54.

Over de auteur

NIELS REDEKER is werkzaam bij de afdeling Europese Unie van het ministerie van Financiën. Hij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven, met dank aan Enrico van Exel en Jessica du Marchie Sarvaas.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

NGIZ Lezing Afdeling Amsterdam

NGIZ Lezingenprogramma december 2002

DEN HAAG:

Onderwerp: Nederlands voorzitterschap van de OVSE
Spreker: Daan W. Everts, Hoofd Task Force OVSE
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag, naast NS-Centraal
Datum: woensdag 11 december 2002 20.00 – 21.30 uur
Kosten: geen
Aanmelden: vrij toegang, zonder aanmelden

UTRECHT:

Onderwerp: Immigratievraagstuk in Europa
Spreker: Prof. dr P. Boeles, hoogleraar Universiteit Leiden
Plaats: Huize Molenaar (benedenzaal) Korte Nieuwstraat 6, Utrecht (bij de Dom)
Datum: vrijdag 13 december 2002, lunchlezing, tijd 12.15 – 14.00 uur
Kosten: EUR 14,- (student EUR 3,50) contant aan de zaal
Aanmelden: Secretaris NGIZ Afdeling Utrecht, Dr H.A.H. Audretsch tel/fax 030 228 74 08

Ons actuele programma vindt u ook op www.clingendael.nl/ngiz.htm

GENOOTSCHAPSPRIJS 2002

Voor het afgelopen jaar 2002 stelt het NGIZ een prijs van EUR 750,- beschikbaar ter bekroning van een **doctoraalscriptie over een onderwerp aangaande internationale betrekkingen na 1945**.

Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan een deskundige jury voorgelegde scriptie.

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals de ontwikkelings-samenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

Dit is een tamelijk ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek van na de Tweede Wereldoorlog.

De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn:

- wetenschappelijke kwaliteit;
- oorspronkelijkheid;
- presentatie en vormgeving.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2002** dienen te geschieden **vóór 1 april 2003**, in tweevoud aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

De Nederlandse overheidslobby bij het Europees Parlement

JOEP BOERBOOM

MET DE INWERKINGTREDING VAN DE VERDRAGEN van Maastricht en Amsterdam (in 1993, respectievelijk 1999) heeft het Europees Parlement (EP) voor meer dan de helft van de Brusselse regelgeving het recht van medebeslissing of *co-decisie* gekregen.¹ Dit houdt in dat een voorstel van de Europese Commissie in een aantal 'lezingen' afwisselend door Raad en Parlement geamendeerd kan worden. Worden de instellingen het onderling niet eens, dan moet de Commissie haar voorstel intrekken en herzien. Kon de Raad van Ministers vroeger een advies van het EP zonder problemen naast zich neer leggen, nu onderhandelen Raad en EP op voet van gelijkheid. Deze forse verschuiving heeft ertoe geleid dat de Raad, maar ook de afzonderlijke nationale overheden, steeds meer het belang zien van contacten met het Europees Parlement.

Contacten met het EP zijn in de *eerste plaats* nuttig om *informatie* te verkrijgen. Door het volgen van zittingen van het EP, raadplegen van de EP-website en persoonlijke contacten blijven nationale overheden op de hoogte van wat er speelt en hoe er over Commissie-voorstellen wordt gedacht.

In de *tweede plaats* kan door contacten tussen de nationale overheid en EP-leden het vijandbeeld worden weggenomen dat binnen het EP ten opzichte van de Raad (en dus de nationale overheden) bestaat. Het EP heeft de neiging de Commissie als medestander te beschouwen en te denken in termen van 'wij' (EP en Commissie) en 'zij' (de Raad). Meer directe contacten tussen de Raad c.q. de lidstaten en het EP kan tot meer begrip voor elkaars standpunten leiden, met mogelijk een snellere besluitvorming als gevolg. Door de onderlinge contacten te versterken kunnen lidstaten en EP bovendien meer tegenwicht bieden aan de Commissie, die nu al met beide zeer intensieve contacten onderhoudt en door deze kennisvoorsprong EP en Raad tegen elkaar uit kan spelen.

De invloed van het Europees Parlement op de totstandkoming van Brusselse regelgeving is in het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen. Dit heeft geleid tot intensivering van de contacten tussen de Nederlandse rijksoverheid en europarlementariërs. Toch blijkt er in Den Haag nog steeds een zekere schroom te bestaan om nationale belangen te behartigen bij het Europees Parlement.

In de *derde plaats* bieden contacten met het EP de mogelijkheid de eigen nationale belangen te behartigen bij het EP. Alvorens in kaart te brengen hoe Nederland hieraan invulling geeft, is het goed eerst stil te staan bij de vraag die hieraan voorafgaat: hoe wenselijk is het eigenlijk vanuit democratisch en institutioneel oogpunt dat nationale overheden lobbyen bij EP-leden?

Grenzen aan de lobby?

De Brusselse scheiding der machten bepaalt dat de EP-leden de *burgers* vertegenwoordigen, terwijl ministers en ministeries binnen het gremium van de Raad de *lidstaten* vertegenwoordigen. Het is voor de legitimiteit van de Europese besluitvorming van belang aan deze scheiding vast te houden. Dit vormt echter geen beletsel voor het *informer*en van EP-leden over het Nederlands standpunt. Hierbij moet er wel voor gewaakt worden dat EP-leden zelf vrij hun afweging moeten kunnen blijven maken en niet gebonden worden of zich gebonden voelen door standpunten van Den Haag. Indien men zich aan deze spelregels houdt, kan de legitimiteit van de EP-leden ten opzichte van hun kiezers door een betere informatievoorziening vanuit Den Haag zelfs versterkt worden, althans voor zover het regeringsstandpunt ('het Nederlands

belang') overeenkomt met het kiezersbelang van de EP-leden.

Het is hier ook van belang te wijzen op het onderscheid tussen Tweede Kamer en Europees Parlement. Rijksambtenaren worden geacht niet zonder uitdrukkelijke toestemming van hun minister contacten te leggen met Kamerleden.² Deze terughoudendheid bestaat omdat de minister politieke verantwoording schuldig is aan de Kamer, ook over het optreden of over uitspraken van zijn of haar ambtenaren. Bij het EP speelt een dergelijke relatie niet en kunnen de contacten dus veel vrijer en uitgebreider zijn. Niet alle betrokken ambtenaren echter beseffen dit verschil, waardoor men vaak onnodig terughoudend is in het leggen van contacten met het EP.

Voortrekkersrol Permanente Vertegenwoordiging

Het opzetten van een effectieve belangenbehartiging door de Nederlandse rijksoverheid bij het Europees Parlement is op veel beleidsterreinen nog in de ontwikkelingsfase. De onbekendheid van Den Haag met de rol en werking van het EP is nog groot. Toch krijgt de lobby langzaam vorm. Dit is vooral zichtbaar bij de diplomatieke post van Nederland bij de Europese Unie in Brussel: de Permanente Vertegenwoordiging (PV). De attachés van de PV voeren in de opmaat naar Europese ministerraden dagelijks onderhandelingen met hun Europese collega's; ze zijn daardoor vaak meer dan de betrokken beleidsmedewerkers in Den Haag doordrongen van de invloed van het Europees Parlement.

Dit leidt tot de wat merkwaardige situatie dat de Nederlandse diplomaten niet op aanwijzing van Den Haag bij het EP opereren, maar veelvuldig zelf het initiatief nemen en zelfs vaak grote inspanningen moeten doen om de verantwoordelijke Haagse (top)ambtenaren te activeren. Vaak moet eerst bij het eigen ministerie 'gelobbyd' worden om hen te doordringen van de rol van het Europees Parlement, alvorens de belangenbehartiging bij het EP naar behoren kan worden ingevuld.

Het bewustmaken van de eigen medewerkers van het belang van het EP is dan ook een belangrijke stap die een aantal ministeries en PV-afdelingen nu zet. Dit gebeurt bijvoorbeeld door Haagse ambtenaren in Brussel uit te nodigen om met eigen ogen te zien hoe het EP werkt en om kennis te maken met EP-leden. Sommige ministeries gaan nog een stap verder. Zo heeft Verkeer en Waterstaat september jl. in samenwerking met Instituut Clingendael een *workshop* georganiseerd waar beleidsmedewerkers aan de hand van een casus konden ervaren hoe het Europees Parlement werkt en hoe je daar invloed op uit kunt oefenen. De PV heeft onlangs een 'wegwijzer' gepubli-

ceerd om Haagse medewerkers te voorzien van basisinformatie over het EP.

Het zijn dus in de eerste plaats de attachés van de PV die de contacten met het EP onderhouden. De personele invulling op de PV verschilt per beleidsterrein en hangt ook af van de invloed van het EP op dat beleidsterrein. De PV beschikt over twee diplomaten van Buitenlandse Zaken die de (horizontale) contacten met het EP onderhouden. De ministeries van Verkeer & Waterstaat en Sociale Zaken & Werkgelegenheid hebben op de PV een attaché grotendeels vrijgemaakt om de contacten met het EP te onderhouden. Het voordeel van deze aanpak is dat het EP hiermee één aanspreekpunt heeft voor het gehele beleidsterrein. Voor o.a. Financiën, Milieu en Volksgezondheid doen de attachés die het werk in het Raadstraject doen, het EP 'erbij'. Dit heeft als voordeel dat de attachés inhoudelijk goed op de hoogte zijn en uit de eerste hand over informatie uit de Raad beschikken. Daar staat tegenover dat ze geleefd worden door de agenda van de Raad, waardoor het EP-werk er vaak bij inschiet. Landbouw heeft een Haagse vertegenwoordiger die zowel de relaties met de Tweede Kamer als die met het EP onderhoudt.

Naast de vertegenwoordigers bij de PV hebben alle ministeries ook in Den Haag een EP-contactpersoon. Deze contactpersonen komen periodiek bijeen bij Buitenlandse Zaken om ervaringen uit te wisselen. Verkeer & Waterstaat heeft daarnaast sinds 2001 een beleidsmedewerker voor drie jaar *gedetacheerd* bij het secretariaat van de transportcommissie van het Europees Parlement. In het verleden heeft ook Financiën een expert gedetacheerd bij het Parlement. Een gedetacheerde beleidsmedewerker kan vroegtijdig ontwikkelingen in het EP signaleren en daarover zijn collega's bij de PV en in Den Haag informeren en adviseren. Aangezien hij functioneert binnen een onafhankelijk ambtelijk secretariaat, is een gedetacheerd medewerker voor het echte lobbywerk niet inzetbaar; zijn invloed concentreert zich op de dossiers waarmee hij belast is binnen zijn afdeling.

Het aantal Nederlanders in vaste dienst op relevante posten bij het EP is zeer laag. De Nederlandse overheid voert sinds kort een actiever beleid, gericht op het vergroten van het Nederlandse aandeel van de bezetting van posten bij de Europese instellingen, bijvoorbeeld door het stimuleren van Nederlanders mee te doen aan het *concours*, het toelatingsexamen voor Europese ambtenaren.

Belangenbehartiging: wat en wie?

Alvorens belangen te gaan behartigen moet duidelijk zijn welke belangen behartigd moeten worden. Wat is het politieke belang van een voorstel van de Europese

Commissie en welke kansen en bedreigingen biedt de verwachte stellingname van het Europees Parlement? Hierbij is uiteraard van belang of het EP medebeslissingsrecht heeft of slechts geconsulteerd hoeft te worden. Lijkt het EP dezelfde standpunten als Nederland te hebben, dan is de noodzaak voor een actieve lobby kleiner. Soms moet Nederland echter achteraf constateren dat Nederlandse EP-leden standpunten hebben ingenomen die – vaak zonder dat deze leden dat beseffen – rechtstreeks indruisen tegen het Nederlandse regeringsstandpunt. In veel gevallen vormde een dergelijke ervaring voor een PV-afdeling een belangrijke aanleiding de contacten met het EP te intensiveren.

In de praktijk worden objectieve afwegingen over de betekenis van belangenbehartiging voor een bepaald dossier door de Nederlandse rijksoverheid echter lang niet altijd gemaakt. Of en hoe er gelobbyd wordt hangt sterk af van het eigen initiatief van de afzonderlijke diplomaat of Haagse beleidsmedewerker die met het dossier belast is. Een algemene visie op omgang met het EP ontbreekt in veel gevallen.

Om de belangen – wanneer deze eenmaal helder gedefinieerd zijn – succesvol te behartigen moet de overheid zicht hebben op hoe het spel *binnen* het EP gespeeld wordt. Een effectieve lobby richt zich vervolgens op de sleutelspelers in het EP: de (schaduw)rapporteurs en andere invloedrijke leden.³ De rapporteur is het EP-lid dat is aangewezen om het standpunt van het EP over een Commissievoorstel voor te bereiden. Nederlandse europarlementariërs zijn over het algemeen actief en succesvol in verwerving van rapporteurschappen. Schaduwrapporteurs zijn europarlementariërs van andere fracties die het standpunt van hun fractie over een Commissievoorstel coördineren.

Andere sleutelspelers zijn invloedrijke leden of leden die openstaan voor het door Nederland verdedigd standpunt. Van belang is hierbij ook rekening te houden met het relatief gewicht van de fracties: de sociaal-democraten en christen-democraten vormen in het EP samen een ruime meerderheid, terwijl bijvoorbeeld de liberale fractie veel kleiner is dan binnen de Nederlandse verhoudingen. De kleine fracties zijn overigens niet per definitie van minder belang; zij kunnen één van de grote fracties soms aan een meerderheid helpen (dit wordt wel de *swing vote* genoemd).

Een lobby gericht op de *Nederlandse* leden blijkt in het algemeen het meest kansrijk, aangezien men hier het eenvoudigst een luisterend oor vindt voor het Nederlands belang. Hoewel de 31 Nederlandse europarlementariërs regelmatig hun politieke onafhankelijkheid onderstrepen, staan zij en hun medewerkers in de praktijk wel degelijk open voor Haagse argumenten en belangen. Tenslotte zitten in Nederland hun kiezers. De politieke kleur van de europarlementariër speelt hierbij een kleinere rol dan men zou ver-

wachten; ook EP-leden van niet-regeringspartijen tonen belangstelling. Het nationale standpunt heeft als voordeel dat deelbelangen al tegen elkaar zijn afgewogen.⁴ Europarlementariërs hebben bovendien maar een beperkt aantal assistenten tot hun beschikking en hebben dus belang bij bruikbare informatie van buiten. Ministeries beschikken in ruime mate over de gewenste expertise. Bovendien kunnen zij directe informatie verschaffen over de stand van zaken in de Europese ministerraden.

Contacten met niet-Nederlandse EP-leden zijn in de praktijk nog zeer beperkt, zelfs als zij tot de sleutelspelers behoren. Deels komt dit doordat de PV vanwege de beperkte capaciteit voorrang geeft aan Nederlandse leden, maar bij sommige PV-afdelingen heerst ook een zekere schroom vanuit de Nederlandse overheid niet-Nederlandse leden te benaderen. De effectiviteit van de lobby kan niettemin aanzienlijk vergroot worden door ook hen erbij te betrekken. Wel is het verstandig de boodschap dan minder nadrukkelijk als Nederlands belang te verpakken.

Ten slotte blijkt het zinvol de aandacht niet alleen te richten op de EP-leden, maar ook op persoonlijk medewerkers van de EP-leden, fractiemedewerkers en medewerkers van het EP-secretariaat. Zij zijn degenen die de parlementariërs voeden en standpunten op papier zetten. Een algemene regel kan hiervoor niet gegeven worden; per dossier en per parlamentslid moet gekeken worden waar de meeste invloed kan worden uitgeoefend. Op dit punt laten veel ministeries steken vallen: men richt zich vaak uitsluitend op de parlementariërs, ook in gevallen waar het eigenlijk werk gedaan wordt door de ambtenaren.

Belangenbehartiging: hoe en wanneer?

Aan contacten met het EP wordt zeer uiteenlopend invulling gegeven. Veel ministeries informeren (Nederlandse) EP-leden schriftelijk door ze het regeringsstandpunt over een Commissievoorstel te sturen of ermee te adverteren in tijdschriften als *The Parliament Magazine*. De effectiviteit van dergelijke schriftelijke informatie wordt door sommige ministeries aanzienlijk vergroot door in speciale *position papers* de boodschap af te stemmen op de doelgroep. Bij formulering van het standpunt wordt dan ingegaan op de opvattingen in het EP over het onderwerp en wordt rekening gehouden met waarden waaraan men in het EP sterk hecht, zoals transparantie, veiligheid en consumenten- en milieubescherming. Dit zijn uiteraard generalisaties, maar in combinatie met politieke kleur en nationaliteit van de parlementariër ontstaat toch een beeld van argumenten waar parlementariërs gevoelig voor zijn.

Naast het verstrekken van schriftelijke informatie

houden de diverse vak-afdelingen van de PV regelmatig informele bijeenkomsten waarin met EP-leden van gedachten wordt gewisseld over actuele dossiers en waar het Nederlands standpunt wordt toegelicht. Meestal wordt hierbij de dossierhouder uit Den Haag uitgenodigd voor een inhoudelijke toelichting. De ministers van Verkeer en Landbouw spreken daarnaast jaarlijks met Nederlandse europarlementariërs. Al deze bijeenkomsten hebben het voordeel dat ze voorzien in een regelmatig en informeel contact met EP-leden en -assistenten, waardoor men elkaar ook op andere momenten weet te vinden.

Daarnaast zijn er uiteraard de individuele contacten tussen PV-medewerkers, Haagse (top)ambtenaren en EP-leden en medewerkers. Deze contacten hebben vaak plaats rond de openbaar toegankelijke commissie- of plenaire vergaderingen. Een afvaardiging op hoofden- of directeursniveau komt weinig voor, maar draagt wel bij aan het gevoel van de europarlementariër door Den Haag serieus te worden genomen. Naast de directe contacten onderhouden PV en ministeries ook contacten met Europese branche-organisaties, waardoor ze soms ook indirect invloed op het EP uit kunnen oefenen. Deze indirecte benadering maakt het bijvoorbeeld gemakkelijker Nederlandse belangen te behartigen bij niet-Nederlandse EP-leden.

Nederland blijkt er niet altijd in te slagen het EP *tijdig* te informeren over zijn standpunten. Ministeries richten zich vooral op de werkzaamheden in Raadsverband, die niet altijd parallel lopen met de behandeling van een voorstel in het EP. Het komt dan ook herhaaldelijk voor dat het Parlement al aan zijn eerste lezing is begonnen, terwijl men in Den Haag het standpunt nog moet formuleren of onderling moet afstemmen.

In Den Haag bestaat bovendien het beeld dat het in het Europees Parlement vooral draait om de maandelijkse plenaire zittingen en stemmingen in Straatsburg. Het leeuwendeel van het werk wordt echter al in een eerder stadium gedaan, namelijk in de 17 parlementaire commissies in Brussel. Hier presenteert de rapporteur zijn standpunt, worden amendementen ingediend en wordt gestemd. Gezien de toegenomen werklust van het Parlement is onlangs het EP-reglement herzien en is de rol van de commissies verder vergroot. Alleen over controversiële dossiers wordt nog plenair gedebatteerd en dan kunnen in die plenaire fase de leden nog aanvullende amendementen indienen.

Naast het verschil tussen behandeling in de parlementaire commissie en plenaire behandeling is er het onderscheid tussen eerste, tweede en soms zelfs derde lezing (*conciliatie*). In de eerste lezing van het Parlement ligt het spel nog open en kan de meeste invloed uitgeoefend worden. Zo hebben bijvoorbeeld goede contacten van V&W en VROM met rapporteur Hans Blokland van de ChristenUnie ertoe bijgedragen dat

in een richtlijn over de geluidsclassificering van vliegtuigen door het EP al in eerste lezing een formulering is gekozen die ruimte laat aan het Nederlands geluidsbeleid ten aanzien van luchthavens. Is er na de eerste lezing geen overeenstemming bereikt, dan kan het EP in tweede lezing de niet door de Raad overgenomen amendementen uit de eerste lezing opnieuw inbrengen. De mogelijkheid nieuwe amendementen in te brengen is in tweede lezing zeer beperkt. Hiermee wordt de speelruimte voor beïnvloeding dus al kleiner. Toch worden sommige ministeries pas in tweede lezing actief, bijvoorbeeld omdat ze zien dat het EP een andere kant uitgaat dan Nederland.

In de derde lezing – de conciliatie – gaat het erom de laatste geschilpunten tussen Raad en EP op te lossen. In en rond de conciliatie vinden veel informele contacten plaats tussen het voorzitterschap van de Raad (ieder half jaar een andere lidstaat) en de rapporteur van het EP. Het voorzitterschap, dat geacht wordt het algemene Raadsbelang te dienen, houdt er dikwijls ook een eigen nationale agenda op na, waardoor de terugmeldingen over het EP-standpunt gekleurd kunnen zijn. Goede contacten met de Nederlandse leden in de conciliatie-delegatie van het EP kunnen hier bijdragen aan een completer beeld. Bovendien kan ook in deze laatste fase soms nog invloed worden uitgeoefend.

Uit bovenstaande volgt dat de informatieverstrekking aan het EP *tijdig* moet worden gestart en toegesneden moet zijn op het stadium in de procedure. In veel gevallen blijft het echter bij een algemeen standpunt aan het begin van de rit, en dan vaak nog te laat. Er wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid EP-leden suggesties aan de hand te doen voor in te dienen amendementen, of om ingediende amendementen van plussen en minnen te voorzien. Men ziet dit niet als zijn of haar taak. Gegeven de voorkeur van EP-leden voor 'hapklare brokken' en gezien het feit dat veel andere lidstaten en lobbyisten wél concrete teksten insteken, zou het de effectiviteit van de lobby ten goede komen, als vaker van deze mogelijkheid gebruik zou worden gemaakt.

Andere lidstaten

Alle lidstaten hebben op hun Permanente Vertegenwoordiging ten minste één attaché die verantwoordelijk is voor de contacten met het EP. Zij komen periodiek bijeen in de Raadswerkgroep Algemene Zaken. Het valt niet mee de doeltreffendheid van de nationale lobby's te vergelijken. Er zijn verschillen in aanpak en intensiteit: het Verenigd Koninkrijk zal zich eerder richten op Europese regels voor de financiële sector, terwijl voor Italië bijvoorbeeld de Structuurfondsen van belang zijn.

Ondanks deze verschillen is er op basis van gesprekken met betrokkenen wel een beeld te schetsen. Vooral het Verenigd Koninkrijk blijkt zeer actief; het heeft drie EP-lobbyisten in dienst, zet bij zijn lobby o.a. bewindspersonen in en richt zich ook op niet-Britse EP-leden. Ook Frankrijk en Spanje staan bekend als actieve lobbyisten. Zij stellen duidelijke prioriteiten, zetten regelmatig hoge diplomaten in en geven systematisch stemadviezen aan 'hun' leden. Frankrijk maakt méér dan andere lidstaten gebruik van de mogelijkheid eigen ambtenaren bij het EP te detacheren. Bij sommige fracties (Britse *Labour*, Duitse socialisten) loopt de lobby vooral langs (regerings)partijlijnen. Deze parlementariërs krijgen stemadviezen van hun nationale partijbureau.

Een voorbeeld van een geslaagde regeringslobby is die rond de overname-richtlijn. In het bijzonder Duitsland was onder druk van het bedrijfsleven fel gekant tegen het voorstel, uit angst voor vijandige overnames. Door een actieve regeringslobby op hoog politiek niveau slaagde Duitsland erin de Duitse EP-leden in juli 2001 in meerderheid tegen dit voorstel te laten stemmen. Tijdens de plenaire vergadering staakten de stemmen (273/273), waarmee het voorstel verworpen werd. De Commissie is inmiddels met een aangepast voorstel gekomen, dat deels aan de Duitse wensen tegemoet komt.

Vorm en intensiteit van de lobby hangen ook samen met de nationale politieke cultuur. Franse en Spaanse europarlementariërs stellen zich vaak minder onafhankelijk op van hun hoofdstad dan Nederlanders en ze staan dus relatief open voor beïnvloeding vanuit de eigen lidstaat. Ondanks deze culturele verschillen staat de Nederlandse overheid bekend als een goede middenmoter wat betreft nationale belangenbehartiging bij het EP.

Conclusies

De belangenbehartiging richting het Europees Parlement bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase. Vooral op de PV wordt het belang onderkend, maar door het drukke Raadswerk schieten EP-contacten er vaak bij in. In Den Haag is men nog onvoldoende doordrongen van de rol van het EP en bestaat er bovendien een zekere schroom het EP te benaderen.

Voor deze terughoudendheid zijn diverse oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats trekken ambtenaren ten onrechte de vergelijking tussen EP en Tweede Kamer, waarmee directe contacten uit den boze zijn. Ten tweede heeft men onvoldoende zicht op het proces en de spelers binnen het EP. In de derde plaats ziet men het eenvoudigweg niet als zijn taak; Nederlandse ambtenaren zijn geneigd alleen de formele invloedskanalen van de Raad te gebruiken, zelfs als via de

informele kanalen van het EP het beleidsdoel effectiever te bereiken is. Dit wordt versterkt doordat men door de ambtelijke en politieke top eerder wordt afge-rekend op bijvoorbeeld de dossierbijdrage voor de Europese ministerraden dan op de minder zichtbare contacten met het EP. Ambtenaren moeten bovendien enige schroom overwinnen om hun gebruikelijke rol van lobby-object te verruilen voor die van lobbyist.

Het Europees Parlement is niet voor elk ministerie even belangrijk. De meeste wetsvoorstellen waarbij de co-decisieprocedure wordt toegepast, liggen op het terrein van milieu (VROM/BuZa), vervoer (Verkeer & Waterstaat) en interne markt (Economische Zaken). Wanneer we kijken naar intensiteit en diversiteit van de belangenbehartiging, zijn naast Buitenlandse Zaken (horizontale EP-contacten) vooral V&W en in iets mindere mate VROM actief. EZ is doordrongen van het belang van de EP-contacten, maar steekt er in de praktijk nog weinig tijd in.⁵ In hoeverre de belangenbehartiging van de ministeries effectief is, is moeilijk te beoordelen: de uitkomst van een co-decisieprocedure is van zeer veel factoren afhankelijk.

Hoewel Nederland het in vergelijking met andere lidstaten niet slecht blijkt te doen, zijn er op een aantal punten verbeteringen mogelijk. De sleutelwoorden zijn hier snelheid en maatwerk. Door tijdig een uitge-werkt standpunt gereed te hebben, kan de overheid invloed uitoefenen op het moment dat er nog speelruimte is. Door de informatie aan te passen aan de doelgroep en aan de fase waarin de besluitvorming zich bevindt, kan men de belangenbehartiging verder optimaliseren. Een actievere opstelling is dus gewenst. Nederland moet op dit punt nog enige schroom overwinnen. ■

Noten

- 1 Jan Werts, 'Medebeslissing EP bij wetgeving is een succes', in: *Europa van Morgen*, 22 november 2000.
- 2 'Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren', in: *Staatscourant*, nr 104, 1998, blz. 8 e.v.
- 3 Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton, *The European Parliament*, 2000, blz. 117 e.v.
- 4 Dit kan tegelijk ook een nadeel zijn; afweging van deelbelangen kost tijd en maakt het stellen van prioriteiten lastig. Zie: Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, 2002, blz. 274.
- 5 *Een kansrijke EZ-lobby bij het Europees Parlement* (interne EZ-notitie), 2002.

Over de auteur

DRS JOEP BOERBOOM is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gedetacheerd bij de Commissie Regionaal Beleid, Transport en Toerisme van het Europees Parlement. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

De alomvattende benadering van migratie

HANS VAN DER MEULEN & TANJA GONGGRIJP

Successen en tekortkomingen van een Nederlands EU-initiatief

AL NAAR GELANG DE INVLOED VAN DE Europese Unie op het nationale beleid groter wordt en zich meer manifesteert, groeit de aandacht voor de rol van Nederland in het besluitvormingsproces en het onderhandelingspel in Brussel. Effectief opereren in Brussel blijkt onlosmakelijk verbonden met het goed behartigen van Nederlandse belangen. Het Nederlands belang is echter diffuus en niet in één definitie te vangen.¹ Wel kan geconstateerd worden dat, indien Nederland met een voorstel komt, het in het belang van Nederland is dat een dergelijk voorstel op de agenda komt en een succesvol verloop kent.

Nederlandse initiatieven op EU-niveau halen lang niet altijd de voorpagina. Vaak gaat het om voorstellen die inhoudelijk gecompliceerd zijn en nogal wat specialistische kennis vergen. Niettemin is het, voor een beter begrip van de Nederlandse mogelijkheden op Europees niveau invloed uit te oefenen, van belang deze initiatieven te volgen. In dit artikel zal om deze reden worden ingegaan op een Nederlands project: het voorstel tot een werkgroep op hoog niveau voor asiel en migratie.

Asiel en migratie zijn in de loop van de jaren '90 een steeds belangrijker onderdeel van de EU-samenwerking geworden. Reden is vooral dat de toestroom van migranten snel groeide. Vooral Duitsland, Groot-Britannië en Nederland kregen met stijgende aantallen asielzoekers te maken; ook de illegale migratie werd een steeds nijpender probleem. Tot het Verdrag van Maastricht (1992) behoorde dit soort zaken vrijwel in hun geheel tot de nationale bevoegdheden van de lidstaten. Na de komst van de derde pijler veranderde dit en ging de nieuw gecreëerde JBZ-raad van ministers van binnenlandse zaken en justitie zich

Nederland heeft met zijn initiatief tot oprichting van een High-Level Working Group (HWLG) voor asiel- en migratievraagstukken een nieuw element aan het asiel- en migratiebeleid van de EU toegevoegd. Tevens was het een geslaagde proeve van Nederlandse belangenbehartiging.

intensief met het vraagstuk bezighouden. Nationale parlementariërs moedigden dit sterk aan. Herhaaldelijk viel uit hun mond de uitspraak te horen dat 'nationaal beleid alleen maar Europees beleid kan zijn'.

Tegelijk werden echter ook de beperkingen van de EU op dit terrein zichtbaar. Slechts met grote moeite bereikte de Raad van Ministers eensgezindheid over een definitie van de term 'vluchteling'.² Een voorstel van de Commissie, in 1994, tot gemeenschappelijke normen voor asielprocedures in de lidstaten te komen, leidde tot veel discussie, maar niet tot een concreet resultaat. Een Duits voorstel uit hetzelfde jaar om een vorm van lastendeling voor vluchtelingen en asielzoekers tot stand te brengen, leed vooral schipbreuk op de onwil van de zuidelijke EU-landen. Pas het Verdrag van Amsterdam (1997) leek verandering te zullen brengen. Het gaf de Raad van Ministers opdracht de onderwerpen asiel en migratie binnen vijf jaar na inwerkingtreding over te hevelen van de (intergouvernementele) derde pijler naar de (communautaire) eerste pijler, dus van het Unieverdrag naar het Gemeenschapsverdrag. Tevens noemde het Verdrag specifieke problemen die de volgende jaren moesten worden aangepakt, waaronder: visumbeleid, opvangprocedures, asielprocedures, de Verdragen van

Dublin en Schengen, het Geneefs vluchtelingenverdrag en het terugstuurbeleid. De aard van de onderwerpen laat zien dat asiel en migratie bij uitstek het domein van de ministers van justitie vormden.

Mede om hierin verandering te brengen, kwam Nederland in 1998 met het voorstel aan de EU tot oprichting van een Groep op Hoog Niveau voor Asiel- en Migratievraagstukken (afgekort volgens de Engelstalige titel tot HLWG). Het initiatief riep op tot een geïntegreerd asiel- en migratiebeleid, in vaktaal de *comprehensive approach* geheten. Hierbij zouden asiel en migratie niet meer uitsluitend in termen van toelatingsbeleid worden behandeld, maar zou de migratieketen in haar geheel worden gezien.³ Men diende zich, met andere woorden, te richten op: (a) wegnemen van de redenen waarom mensen zich gedwongen zien hun land te verlaten; (b) de omstandigheden waaronder de tocht naar het nieuwe bestemmingsoord verloopt en de wijze van binnenkomst in een EU-land; en (c) hun integratie dan wel terugkeer. Een ander, minstens zo belangrijk aspect van het HLWG-plan was dat de strikt juridische benadering verlaten zou worden en asiel/migratiebeleid in de algemene context van buitenlands beleid zou worden gebracht, waarbij ook beleidsinstrumenten van economische betrekkingen, ontwikkelingssamenwerking, veiligheid en mensenrechten zouden worden ingezet.

Op zich zelf was deze gedachte niet nieuw. De VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) had de *comprehensive approach* al jaren onder de aandacht gebracht. Ook de gedachte van actieve bemoeienis met de oorzaken van al dan niet gedwongen migratie had een lange geschiedenis. Achtereenvolgende UNHCR's hadden herhaaldelijk gewezen op de noodzaak van serieuze pogingen iets te doen aan de politieke, economische en milieuproblemen die mensen ertoe brengen hun land te verlaten. Het nieuwe van het Nederlandse voorstel was echter dat – om staatssecretaris Cohen te citeren – niet eerder het Europese asiel- en migratiebeleid zo nadrukkelijk en zo vaak in verband gebracht zou gaan worden met een geïntegreerde aanpak.⁴

De gedachte de *comprehensive approach* tot centraal onderdeel van het EU-migratiebeleid te maken, ontstond in 1997/1998 op de afdeling Asiel- en Migratiezaken (Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken, DPC) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In een intern memo werd gewezen op het nut van een aanpak waarbij asiel en migratie gezien zouden worden tegen de bredere achtergronden van armoede en ontwikkeling. Onderstreept werd dat een en ander zou inhouden dat niet langer de ministers van justitie, en de leden van de JBZ-Raad, maar de bewindslieden van buitenlandse zaken,

alsmede de staatshoofden en regeringsleiders, de eerst verantwoordelijke personen zouden zijn. Voorts werd er al meteen op gewezen dat het te hanteren instrumentarium zeer uitgebreid en gecompliceerd zou zijn. Eén van de redenen echter om juist nu met dit initiatief te komen, was dat er inmiddels op Europees niveau een zekere koersverandering in deze richting viel waar te nemen. In het Finse Tampere zou in oktober 1999 de Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders voor het eerst een speciale bijeenkomst houden over problemen rond justitie en binnenlandse zaken, dit met het oog op de totstandkoming van de in het Verdrag van Amsterdam voorziene 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. Hier zou het plan uiterst gelegen kunnen komen. Het voorstel kreeg dan ook opvallend snel de instemming van minister Van Aartsen, staatssecretaris Cohen (Justitie) en premier Kok.

Najaar 1998 ging Nederland de EU-partners benaderen. Zweden had meteen de meeste belangstelling. Daar maakt de *comprehensive approach* al jaren deel uit van het regeringsbeleid, getuige onder meer het feit dat het land één minister heeft voor ontwikkelingssamenwerking, migratie en asielbeleid. Ook enkele andere lidstaten, waaronder de Beneluxpartners, Denemarken en Groot-Britannië, bleken snel bereid mee te werken. Duitsland had aanvankelijk aarzelingen, maar liet zich toch overhalen. Minder enthousiast toonden zich de zuidelijke lidstaten. Landen als Italië, Portugal en vooral Spanje krijgen relatief weinig asielzoekers. De Spanjaarden waren dan ook voornamelijk geïnteresseerd in nauwere samenwerking met Marokko. Ook Frankrijk stond sceptisch tegenover het plan, omdat het pijloverbruggend karakter van de HLWG haaks staat op de Franse concepties van EU-samenwerking. De Fransen gaven de voorkeur aan intensivering van hun bilaterale contacten met voor hen relevante landen van herkomst en waarschuwden tegen samenwerking met instabiele regimes, waaronder die in Afghanistan en Somalië. Niettemin bleek per saldo het draagvlak voldoende aanwezig en kreeg het Nederlandse voorstel op 8 december 1998 het fiat van de Algemene Raad.

Het Raadsbesluit hield de oprichting in van een HLWG van hoge ambtenaren.⁵ Deze zou bestaande initiatieven betreffende asiel en migratie analyseren en beoordelen, en tevens een lijst opstellen van een aantal belangrijke landen van herkomst waarmee samengewerkt zou worden. Voor elk van deze landen zou vervolgens een concreet plan worden uitgewerkt. In de betrokken nota's zou onder meer aandacht moeten worden geschonken aan de mensenrechtensituatie, de migratie- en vluchtelingenproblematiek, de gewenste humanitaire hulp, de mogelijkheid eigen onderdanen terug te nemen en de kansen op opvang

in de eigen regio. Het was de bedoeling uiterlijk in maart 1999 de lijst van herkomstlanden te finaliseren en uiterlijk in oktober 1999 (het tijdstip van de bijeenkomst van Tampere) de actieplannen af te ronden.

Zowel vanwege het nieuwe karakter van het plan in de EU-context als vanwege de zeer snelle aanvaarding ervan door de EU-partners, was er sprake van een opvallend Nederlands succes. Doorgaans heeft dit soort voorstellen een veel langere aanlooptijd nodig. Het is voorts duidelijk dat totstandbrenging van een dergelijk veelomvattend voorstel en het over de streep trekken van onwillige EU-partners veel inspanningen kostten. Niet alleen op internationaal niveau, maar ook in Nederland zelf moesten tal van instanties worden benaderd. Dat een en ander zo snel, en ondanks weerstanden hier en daar, zijn beslag kreeg, zal dan ook mede gevolg zijn geweest van een kennelijke behoefte bij de lidstaten. Men wilde tegenover nationale parlementen en het publiek laten zien dat er op Europees niveau inderdaad iets werd gedaan. Men wilde bovendien graag met een aanpak komen die voor dit zelfde publiek iets meer bevattelijk was dan het ontwerpen van communautaire rechtsinstrumenten.

Landenlijsten en actieplannen

De eerste stap na het Raadsbesluit was het opstellen van de landenlijst. Op basis van een groslijst van 25 landen werden de delegaties het uiteindelijk eens over: Afghanistan en omliggende regio, Marokko, Somalië, Sri Lanka, Irak, alsmede Albanië en omliggende regio. De Raad ging eind januari 1999 met deze selectie akkoord.⁶ Afgesproken werd dat voor elk land een EU-werkgroep zou worden geformeerd, die door één van de lidstaten zou worden geleid. Nederland besloot de Afghanistan-groep onder zijn hoede te nemen. Overweging was dat er de afgelopen jaren relatief grote aantallen (jaarlijks zo'n 5000) Afghaanse vluchtelingen naar ons land waren gekomen en er om die reden zowel op Justitie als op Buitenlandse Zaken veel kennis hierover aanwezig was.

Formulering van de actieplannen bleek verre van eenvoudig. De moeilijkheden hielden deels verband met de samenstelling van de werkgroepen. Terwijl in het verleden migratiewerkgroepen uit justitie-ambtenaren hadden bestaan, participeerden nu ook medewerkers van ministeries van buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking. Voor de lidstaten was dit even wennen. Een ander probleem vormde de pijloverbruggende aanpak, waarmee men weinig ervaring had. Alleen al het vergaren van relevante informatie werd hierdoor een stuk gecompliceerder. Lastig was ook dat de Europese Commissie in deze periode wat betreft migratiekwesties onderbemand was.

Besloten werd daarom dat behalve de Commissie en het Secretariaat van de Raad van Ministers, ook instanties als de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) bij de plannen zouden worden betrokken. Dat de documenten op tijd gereedkwamen is – opnieuw – mede aan de aandrang van Nederland te danken geweest. Waarschijnlijk hebben de nieuwe vluchtelingenstromen, onder meer uit Kosovo, die in 1999 op gang kwamen, een katalyserende rol gespeeld. Hoe dan ook, enkele weken vóór de bijeenkomst van Tampere waren de actieplannen afgerond. De staatshoofden/regeringsleiders spraken hun waardering uit, stemden in met verlenging van het mandaat van de HLWG en riepen op tot het opstellen van méér actieplannen.⁷ De HLWG, aanvankelijk opgezet als een tijdelijke constructie, leek hierdoor een zwaardere status binnen het netwerk van EU-gremia te krijgen.

In al deze actieplannen werden twee typen maatregelen voorgesteld. Ten eerste ging het om *restrictieve stappen*, die erop gericht waren mensen die hun land willen verlaten, hiervan af te houden door dwang of overredingskracht. Te noemen vallen voorlichtingscampagnes die waarschuwen voor de consequenties van illegale binnenkomst in de EU-landen, aanstelling van luchtvaartverbindingsofficieren, maatregelen tegen mensensmokkel en het sluiten van (nieuwe) terugname-overeenkomsten. In de tweede plaats bevatten de plannen *positieve maatregelen*, gericht op verbetering van de economische en politieke situatie en de mensenrechten in de desbetreffende landen.

Alvorens het verdere verloop van de plannen te behandelen, is het van belang nog enkele binnenlandse problemen onder de aandacht te brengen die de initiatoren van het HLWG-project moesten overwinnen. Terwijl uiteraard het overhalen van andere lidstaten hun belangrijkste taak was, bestond er ook in Den Haag hier en daar terughoudendheid. Terwijl staatssecretaris van justitie Cohen meteen instemmend reageerde, had de staf van zijn departement er meer moeite mee. Alleen al het feit dat asiel en migratie niet langer het exclusieve jachtterrein van Justitie zouden vormen (de rol van Buitenlandse Zaken was in het verleden beperkt gebleven tot het opstellen van ambtsberichten over de mensenrechtensituatie in de betrokken landen), wekte enige onrust. Gevreesd werd dat juridisch ongeschoolde functionarissen van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, in nauwe samenspraak met niet-gouvernementele organisaties als Vluchtelingenwerk, de agenda zouden gaan bepalen. Niettemin ging men ook in deze kring geleidelijk het nut van de HLWG inzien. Eén van de aantrekkelijke kanten was dat vijf-

tien lidstaten nu gezamenlijk analyses presenteerden van herkomstlanden. Dit kon gezien worden als het voorstadium van EU-ambtsberichten, waarop vanuit de Tweede Kamer al enkele jaren was aangedrongen. Tegelijk kon de coördinerende rol van Buitenlandse Zaken op dit terrein ook beschouwd worden als een zekere lastenverlichting voor Justitie.

Migratie en armoede

Opvallend genoeg was echter ook op het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet iedereen enthousiast. Zo maakte secretaris-generaal Van den Berg kenbaar dat hij, na enkele mislukte plannen voor Kosovo, niet direct behoefte had aan een nieuw initiatief. Ook de Directie Integratie Europa had enige aarzelingen, dit weer in tegenstelling tot het Directoraat-Generaal Regio- en Landenbeleid. Medewerkers uit de laatste hoek zagen de HLWG als een vorm van steun voor beleidsactiviteiten die zij in feite al jaren hadden verricht en rekenden erop dat een aantal van hun prioriteiten in de actieplannen zou worden vastgelegd. Doorslaggevend was uiteraard de steun van minister voor Ontwikkelingssamenwerking Herfkens, aangezien zij verantwoordelijk was voor een groot deel van de fondsen die zouden moeten worden ingezet. Al spoedig bleek echter dat haar opvattingen niet direct in de lijn van de HLWG-doelstellingen lagen. Zij was van oordeel dat het, gezien de hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingshulp, armoedebestrijding, niet voor de hand lag de relaties met landen in de Derde Wereld direct te koppelen aan migratieproblemen. Zeker gold dat voor het bilaterale beleid: met de meeste belangrijke landen van herkomst bestond dan ook geen ontwikkelingsrelatie. De relatie tussen migratie en ontwikkeling is nu eenmaal complex, armoedebestrijding kan pas op langere termijn effect hebben en migratie kan ontwikkelingslanden veel voordelen bieden. Enkele adviseurs van minister Herfkens hadden trouwens nog andere bezwaren. Ze vreesden dat de HLWG-projecten vooral in het teken zouden staan van het 'Fort Europa' en op het dwangmatig tegengaan van migratie naar de EU. Geleidelijk slaagden de initiatiefnemers van het plan er echter in de positieve kanten van hun benadering ook aan OS duidelijk te maken en zou er voor de financiering een oplossing worden bereikt.

Een forum waar ernstige kritiek werd geuit was het Europees Parlement. Het eerste verslag over de HLWG-actieplannen, dat werd opgesteld door Jorge Salvador Hernandez Mollar, repte in de conclusies van 'grote tekortkomingen'.⁸ Te betreuren viel dat de landen van herkomst niet bij de totstandkoming betrokken waren geweest en er zo weinig aandacht aan de financiële en personele aspecten werd besteed.

De rapporteur meende dat dit voor een deel kwam door het gebrek aan openheid bij de voorbereiding, waar het Europese Parlement geen deel aan had gehad. Voorts meende hij dat het voorgestelde tijdschema voor de uitvoering niet realistisch was en dat er geen duidelijkheid bestond over de verantwoordelijkheid voor het management en de controle.

Zo mogelijk nog kritischer was het advies van rapporteur Matti Wuori, dat op 1 februari 2000 door de Commissie Buitenlandse Zaken van het Europees Parlement werd goedgekeurd. 'Het hele initiatief', aldus Wuori, 'is omgeven met een waas van wensdenken, alsof de EU-regeringen zich gedwongen voelen te reageren op de groeiende bezorgdheid van het publiek over migranten en asielzoekers en daarom een werkgroep van ambtenaren hebben ingesteld om een paar oude ideeën in een nieuw jasje te steken, of bestaand beleid in een nieuwe context te presenteren, en zo de indruk te wekken dat er een "oplossing" bestaat'.⁹

In zijn resolutie van 30 maart 2000 plaatste het Europees Parlement kritische noten bij de HLWG. Zo toonde het zich bezorgd over het gebrek aan evenwicht in de actieplannen 'tussen het profiel van repressie en dat van integratie'. Op de langere termijn was dit niet in het belang van de EU. Speciaal voor Nederland moet art. 11 van de resolutie een onaangename verrassing zijn geweest. Het Parlement achtte het in dit artikel 'onmogelijk en in strijd met de fundamentele beginselen waarop de EU is gebaseerd (...)' om het actieprogramma inzake Afghanistan uit te voeren. Dit gezien het ontbreken van een wettige regering aldaar, het bestaan van het Taliban-regime, de zeer ernstige en voortdurende schending van de mensenrechten, de ondoeltreffendheid van de pogingen tot samenwerking met dit regime en het mislukken van het door de lidstaten gefinancierde beleid van de UNDP ter vervanging van de opiumteelt. EU-Commissaris Vitorino viel tijdens het debat over de resolutie de critici voor een deel bij. De tijdschema's in de plannen vond hij aan de optimistische kant. Niettemin meende hij dat de plannen, als eerste stap in de goede richting, een kans moesten krijgen.¹⁰

Op zoek naar fondsen

De fase die volgde op het goedkeuren van de actieplannen (op 14 juni 2000 keurde de Europese Raad ook het actieplan voor Albanië en de omliggende regio goed) stond vooral in het teken van het vinden van voldoende financiering. Vanwege de grote verscheidenheid aan activiteiten was dit niet eenvoudig. Nederland, dat zich sterk verantwoordelijk bleef voelen voor zijn eigen initiatief, maakte zich in elk geval in groeiende mate zorgen. Voor een aantal onderdelen

konden bestaande EG-budgetlijnen worden benut, bijv. wanneer het ging om humanitaire acties, het wegruimen van mijnen of vormen van hulp. Maar voor veel andere activiteiten kon geen beroep op bestaande EG-fondsen worden gedaan. En hoewel het lukte om eind 2000 de budgetten gereed te krijgen, trok Nederland uit het ietwat chaotisch verlopen overlegproces de conclusie dat dringend naar een meer stabiele wijze van financiering moest worden uitgekeken.

Het lag voor de hand dat ons land hierbij zelf het goede voorbeeld zou geven. Zoals gezegd was al snel de gedachte opgekomen gelden van Ontwikkelingssamenwerking voor de HLWG in te zetten. Aangezien dit echter niet aansloot bij de opvattingen van minister Herfkens, die slechts met een beperkt aantal (arme) landen een ontwikkelingsrelatie wenste, en zulks zou betekenen dat er voor een land als Sri Lanka geen fondsen beschikbaar zouden komen, moest er een speciale constructie worden bedacht. Deze kwam er in de vorm van een voorstel van de Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken (DPC) aan de bewindsvrouw om ontwikkelingsactiviteiten ten behoeve van de HLWG niet bilateraal uit te voeren, maar via multilaterale organisaties of NGO's te doen plaatsvinden. Op deze manier zou een netelig probleem omzeild kunnen worden. DPC wees erop dat de VN een lijst van projecten had die dringend financiering behoeften en waarvan er verscheidene pasten bij de doelstellingen van de actieprogramma's. Op deze basis was de minister tot medewerking bereid en stelde zij tien miljoen gulden ter beschikking. De hoop bestond nu dat deze formule, die in de Nederlandse context tot stand was gekomen, vervolgens kon worden toegepast in EU-lidstaten met vergelijkbare problemen. Hierdoor zou dan tevens de voorwaarde zijn geschapen voor een ruime bijdrage van de Europese Commissie.

Want: uit verscheidene hoeken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken klonk de waarschuwing dat ons land slechts dan metterdaad geld ter beschikking zou mogen stellen als andere landen, en de Commissie, ook met toezeggingen kwamen. In een aantal gevallen bleek dit niet zo gemakkelijk te gaan. Zweden was een van de weinige lidstaten die spontane aanbiedingen deden. Andere partners bleken moeite te hebben van een aanpak op nationaal niveau over te schakelen naar de communautaire benadering. Wéér andere landen, waaronder Duitsland, hadden problemen met hun nationale coördinatie. Nederland heeft in deze fase verscheidene lidstaten direct benaderd; onder meer de Ieren werden met succes over de streep getrokken. Een duidelijke stap voorwaarts was ook de bereidheid van de Commissie in de ontwerp-begroting 2001 een budgetlijn van 10 miljoen euro

op te nemen voor 'samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie'. De begrotingsautoriteit, dus Raad en Europees Parlement, keurden de lijn (B7-667) vervolgens goed. Wel stelde het EP vast dat het geld prioritair bedoeld was voor maatregelen ten aanzien van landen van transit en oorsprong. Daarnaast tekende het aan dat de maatregelen gericht moesten zijn op enerzijds de bestrijding van illegale migratie, anderzijds de versterking van democratie en rechtsstaat.¹¹

Een vraagstuk apart vormde het vinden van een evenwichtige basis voor uitvoering van de programma's. Aangezien het ging om zes geheel verschillende landen en (vanwege het pijloverbruggend karakter van de HLWG) om een reeks van zeer uiteenlopende activiteiten, kostte dit heel wat inspanning. De evenwichtige aanpak werd nog eens extra bemoeilijkt door het feit dat iedere lidstaat zijn eigen voorkeuren had. De Nederlandse oproep aan alle partners met eigen ideeën en projecten te komen, resulteerde dan ook in een weinig overzichtelijk totaalpakket. Voor een verdere complicatie zorgde de afspraak dat teams die de doellanden zouden bezoeken, voor alle lidstaten open zouden staan. De bedoeling was bij de partners de belangstelling en betrokkenheid te stimuleren. Keerzijde van de medaille was dat er op deze wijze een nieuwe mogelijkheid voor uitleven van eigen voorkeuren ontstond. Najaar 2000 deed Nederland opnieuw een poging vaart in de activiteiten te brengen. Het belegde in Den Haag een speciale bijeenkomst, met als deelnemers het (Franse) voorzitterschap, Zweden (de toekomstige voorzitter), het Secretariaat van de Raad van Ministers, de Commissie, alsmede de coördinatoren van de zes actieplannen. Ook met deze stap liet Nederland zien dat het een speciale verantwoordelijkheid bleef voelen.

Nederlandse nalatigheid?

Een en ander nam niet weg dat de uitvoerende fase van de HLWG pas in de loop van 2001 op gang kwam. Of dit te wijten is geweest aan Nederlandse nalatigheden valt moeilijk vast te stellen. Zeker is wel dat ons land zijn aanvankelijke geestdrift leek te verliezen. Zo viel het op dat, hoewel de HLWG duidelijk bedoeld was als overlegforum voor hogere ambtenaren, de hoogste man op DPC zich steeds liet vertegenwoordigen door iemand van lagere rang. Wat ook de reden hiervan was (te vaak zouden er detailvraagstukken worden besproken, die zich niet echt leenden voor directeuroverleg), feit is dat lidstaten als Duitsland, Groot-Britannië en Frankrijk wél regelmatig directeuren-generaal afvaardigden naar het plenair overleg. Een ander punt van kritiek dat naar voren is gebracht, luidt dat Den Haag zich

weinig verdiepte in de posities van andere lidstaten, met als gevolg dat Nederlandse voorstellen om impasses te doorbreken lang niet altijd effectief waren. Nederland zou verder in de fase na de fiatting van de actieplannen hebben nagelaten de Commissie bij de HLWG te betrekken. Betrokken functionarissen in Brussel vonden dit des te meer bevreemdend, omdat de Commissie zelf erg geïnteresseerd was in de HLWG. Medio 2001 gingen er bij de Commissie dan ook stemmen op het project zelf ter hand te nemen, nu de initiator zijn geesteskind onvoldoende bleek te koesteren.

In de loop van 2002 was nog steeds niet duidelijk welke kant het met de HLWG op zou gaan. Op zich zelf was het een verheugend teken dat asiel en migratie steeds vaker op het hoogste EU-niveau werden behandeld. De top van Sevilla (juni 2002) vormde hiervan een duidelijk voorbeeld. Opvallend was verder dat het Spaanse voorzitterschap belangstelling toonde, en met het initiatief kwam om voor iedere plenaire vergadering een thematisch onderwerp te agenderen. Voorbeeld: de relatie tussen migratie en ontwikkelingssamenwerking. Op deze wijze werden de bijeenkomsten ook voor hogere ambtenaren de moeite waard. Hoopgevend was verder dat het betrokken budget van de Commissie (budgetlijn B7-667) omhoog ging van 10 miljoen naar 12,5 miljoen euro. Hierbij moet echter meteen worden aangetekend dat het nog altijd om een tijdelijke begrotingslijn gaat, en dat de juridische grondslag voor een permanente lijn nog steeds niet tot stand is gekomen. Voorts valt op dat het merendeel van de projectvoorstellen afkomstig is van internationale organisaties, en dat de lidstaten nog steeds weinig initiatief nemen. Ook geografische spreiding van de projecten blijft een punt van zorg.

Duidelijk is bovendien geworden dat samenwerking met geselecteerde landen van herkomst grote hindernissen ontmoet. Ten aanzien van Afghanistan kwam najaar 2001 meteen de vraag aan de orde of het actieplan niet ingrijpend herschreven zou moeten worden. Aangezien samenwerking met Bagdad voorlopig uitgesloten was en de HLWG zich daarom vooral richtte op Turkije, als belangrijkste transit-land, werd de discussie over Irak overschaduwd door de problemen rond de relatie EU-Ankara. De dialoog met Marokko stagneerde omdat Rabat van oordeel was dat de HLWG zich te veel richtte op de repressieve kant van de beheersing van migratiestromen. Het actieplan met Somalië ondervond vertraging door onzekerheid over de politieke situatie in deze *failed state*. Sri Lanka kwam pas in januari 2002 met een formele reactie. Gezien deze ervaringen besloot de HLWG voorlopig geen nieuwe landen aan de lijst toe te voegen.

Conclusie

Niettemin mag geconstateerd worden dat Nederland met zijn initiatief een nieuw element aan het migratie- en asielbeleid van de EU heeft toegevoegd en dat het in de eerste fase zijn partners in opmerkelijk snel tempo tot besluitvorming wist te stimuleren. Het nieuwe element zat onder meer in toevoeging van een buitenlandse-zakendimensie aan een beleid dat tot eind 1998 vrijwel uitsluitend het werk was geweest van de ministeries van justitie. Het bijzondere van de *timing* was dat dit soort initiatieven doorgaans zeer veel tijd vergt. Kennelijk was het moment van presentatie uitstekend gekozen en ging het om een aanpak waaraan binnen de lidstaten, en zeker ook bij het publiek, behoefte bestond. Effectieve coördinatie op nationaal en Europees niveau heeft eveneens aan het resultaat bijgedragen. Dit betekent niet dat zich tijdens het proces geen problemen voordeden. In verscheidene lidstaten, waaronder Nederland zelf, leidde de pijloverbruggende aanpak van de HLWG tot competentiegeschillen en onduidelijkheden. Aan de andere kant mag, juist gezien het gecompliceerd pijloverbruggend karakter van deze aanpak, van een opmerkelijke prestatie worden gesproken.

Gebleken is dat Nederland ook in de periode na de instelling van de HLWG zich moeite heeft getroost de vaart in het proces te houden. Des te betreurenswaardiger is het dat de uitvoerende fase op sommige punten nog steeds niet is bereikt. Valt dit mede aan Nederlandse tekortkomingen te wijten? Op grond van de relatief lage Nederlandse vertegenwoordiging op HLWG-vergaderingen en het gebrekkige contact met de Europese Commissie is hier en daar in elk geval de indruk ontstaan dat de aanvankelijke Nederlandse betrokkenheid verminderd is. Tegelijk moet worden benadrukt dat een alomvattende benadering per definitie moeilijk valt te sturen: de zes geselecteerde landen zijn lastige partners; en het gebrek aan belangstelling van enkele EU-partners blijft een rem op de daadkracht vormen. Ook in Nederland zelf, en ook op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bestaan trouwens uiteenlopende opvattingen over de merites van de HLWG. Ettelijke direct betrokkenen hebben verklaard dat de Groep tot nu toe nauwelijks iets concreets aan reeds bestaande activiteiten heeft toegevoegd. Op Europees niveau wint inmiddels de opvatting terrein dat asiel en migratie twee afzonderlijke problemencomplexen zijn, die gescheiden moeten worden aangepakt.¹² Buitenlandse Zaken had echter al deze problemen al in een vroeg stadium kunnen zien aankomen, zeker toen er kritische opmerkingen uit het Europese Parlement kwamen.

Met betrekking tot belangenbehartiging kan geconcludeerd worden dat de aanloop van het dossier goed

verlopen is. Er is effectief geopereerd door de juiste *timing* te kiezen, de juiste mensen te benaderen en goed te lobbyen bij terughoudende lidstaten. Deze effectiviteit heeft echter niet vanzelf geleid tot een goede belangenbehartiging, aangezien deze afhankelijk is gebleken van de verdere uitwerking en uitvoering van dit dossier. Daar blijkt dat enerzijds goede initiatieven genomen zijn, maar dat anderzijds steken zijn gevallen. Soms werd de positie van Nederland bekritiseerd, wat zeker niet in het Nederlandse belang is. De les uit dit alles is dat baanbrekende Nederlandse EU-initiatieven nog jaren nadien een ruime inzet aan menskracht, financiële middelen en vooral betrokkenheid blijven vergen. Een belangrijke voorwaarde voor continuïteit is dat zo'n initiatief op brede ambtelijke en politieke consensus in Den Haag kan steunen, opdat het Nederlands belang blijvend behartigd kan worden. ■

Noten

- 1 B.R. Bot, 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 123-127.
- 2 K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International, 2000, blz. 277.
- 3 Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 501-20, nr. 94, blz. 5.
- 4 M.J. Cohen, 'Asiel en migratie in Nederland en Europa - urgentie, missie en ambitie in Tampere', in: B.J.S. Hoetjes (red.), *Op weg naar Tampere*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, 1999, blz. 69.
- 5 Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 501-02, nr. 276, blz. 5 en 6.
- 6 Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 501-02, nr. 280.
- 7 *Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999*, SN 200/99, para. 12.
- 8 *Verslag over asielzoekers en migranten: actieplannen voor landen van oorsprong en doorreis*, Groep op hoog niveau, 29 februari 2000, A5-0057/2000.
- 9 PE 285 869/NL.
- 10 PE 278 966/NL, blz. 5 en 6.
- 11 Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 januari 2001.
- 12 A. Cassella, 'Asylum, Migration and Refugees', in: *The World Today*, August/September 2001, blz. 21-22.

Over de auteurs

DRS J.W.VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael;

DRS T.J. GONGGRIP is wetenschappelijk medewerker bij de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Nieuw in de Clingendael Study reeks

Study 17

Governing Europe: The Future Role of the European Commission

Prijs: euro 12,50

door **A. Michalski**

This study provides an in-depth analysis of the role of the European Commission in the evolution of European integration from the beginning of the 1990s to the present day. It gives a detailed account of the Commission's position in the institutional framework and its role as manager of the European Union's policies. The study examines the twin challenge to the Commission in the form of on-going treaty reform in the context of the European Convention and changes in European governance. The study concludes that given the depth of these transformations, unfolding in parallel to an unprecedented enlargement of the Union to the East, the role of the Commission should be strengthened and its sources of legitimacy should be broadened.

Anna Michalski is a senior research fellow at the Clingendael Institute. She completed her Ph.D. thesis at the London School of Economics and Political Science in 1995. She has held research positions at the Royal Institute of International Affairs and the Centre d'Etudes et de Recherches Internationales in Paris. She worked at the European Commission's Forward Studies Unit between 1996 and 2001.

Deze Study is verkrijgbaar aan de balie van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van 12,50 euro op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Governing Europe'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605.

Directoria als remedie voor het GBVB?

TOM SAUER

DE EU IS OP EEN PUNT GEKOMEN WAARBij de in het leven geroepen instellingen en zeker de daarmee gewekte verwachtingen op het vlak van defensiebeleid in het algemeen en internationale crisisbeheersing in het bijzonder helemaal niet meer in overeenstemming zijn met bestaande besluitvormingsprocedures. Het Gemeenschappelijk Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (GEVDB) heeft een enorme stap voorwaarts gezet. In Keulen (juni 1999) werd Solana aangesteld als Mr PESC. Zes maanden later werd in Helsinki een *Rapid Reaction Force* voor uiterlijk 2003 in het vooruitzicht gesteld. In 2000 werden de interim-instellingen die met dit alles gepaard gaan – het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en de Militaire Staf – permanent geïnstalleerd. In 2003 zal de EU in principe klaar zijn om de relatief eenvoudige Petersbergtaken uit te voeren, zoals humanitaire en rampenhulp, evacuaties en *peace-keeping*-operaties.

De grote vraag is of er in de praktijk gebruik van zal worden gemaakt, en zo ja op welke manier besluitvorming in dit kader zal plaatsvinden. Het moge duidelijk zijn dat geen enkele lidstaat ooit gedwongen kan worden troepen te sturen. Bovendien zal het besluit zulke missies door te voeren, met unanimiteit dienen te worden genomen, althans als de huidige regelgeving onveranderd blijft. Hier wringt de schoen. Ondanks de geboekte vooruitgang en de aanwezigheid van een snelle-interventiemacht is de kans dus groot dat vanwege het huidig rigide besluitvormingsproces een eventueel oplaaieren van de Balkanoorlogen bijvoorbeeld met dezelfde mate van inactiviteit gepaard zal gaan als voorheen. Ten slotte staat tegen 2004 een uitbreiding van de EU voor de deur, waarvan de omvang niet te vergelijken valt met vorige uitbreidingsronden. Als tegen die tijd geen oplossing is gevonden, zal zich nog meer werkeloosheid op het vlak van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) voordoen.

Allerlei voorstellen op het vlak van het GEVDB, al dan niet in het kader van nog ruimere blauwdrukken,

Ter verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) zouden de drie grote lidstaten kunnen besluiten militair te interveniëren onder EU-vlag. Heeft dit voorstel kans van slagen? Over de voor- en nadelen van directoria en versterkte samenwerking.

doen de ronde – ook in de Conventie – om de EU te wapenen tegen verwachte inertie: van directoria via kern-, kop- en contactgroepen, via flexibiliteit en differentiatie tot en met een federaal Europa.

Ik belicht één specifiek voorstel, het idee dat de drie grote lidstaten – Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland – kunnen besluiten, eventueel samen met andere lidstaten, militair te interveniëren onder EU-vlag, ook als andere (dus kleinere) lidstaten daarmee niet akkoord zijn.¹ Dit betreft eigenlijk het denkbeeld van versterkte samenwerking zoals overeengekomen op de bijeenkomst van de Raad in Nice, maar dan uitgebreid tot militaire kwesties, althans wat Petersbergtaken betreft. De nuance is dat ik veronderstel dat in ieder geval de drie grote lidstaten meedoen, wat bij het principe van versterkte samenwerking op zich zelf niet noodzakelijk is, zoals ook de EMU-praktijk aantoont. (Overigens hanteert de EMU niet exact hetzelfde mechanisme als versterkte samenwerking.)

Ik schets voor- en nadelen van directoria en versterkte samenwerking, met de nodige nuanceringen. De conclusie zal zijn dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. Of liever, de kans is klein dat de EU-lidstaten akkoord zullen gaan met een dergelijke procedure. Ik eindig met een alternatief scenario.

Voordeel: efficiënter beleid?

Het voornaamste voordeel van versterkte samenwerking – en dus zeker van een directorium van grote lidstaten – is de *verhoogde kans op een efficiënter beleid*, aangezien minder actoren worden betrokken in het besluitvormingsproces. Dat laatste geldt zeker

voor defensiebeleid, dat gekenmerkt wordt door geheimhouding en door crisissituaties waarin snelle besluitvorming vereist is. Nu de unanimiteitsregel wegvalt, zal het gemakkelijker worden tot interventies te besluiten. Omgekeerd is de kans groot dat behoud van de unanimiteitsregel de EU ervan zal weerhouden, indien nodig, te interveniëren, met alle gevolgen van dien voor de betrokken regio en indirect voor de EU.

In dit verband wordt soms de vergelijking gemaakt met de NAVO (waar paradoxaal genoeg altijd met unanimiteit wordt beslist) en meer bepaald de liderschapsrol die de Verenigde Staten daarin spelen.² Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – waarbij nogal snel over het hoofd wordt gezien dat dit drie actoren zijn – zouden gezamenlijk die zelfde rol op zich kunnen nemen binnen de EU.

De belangrijkste kanttekening is dat deze versterkte efficiëntie van het beleid helemaal niet vaststaat. De voornaamste reden waarom de EU militair niet intervenieerde in bijvoorbeeld de Balkan, ligt niet in een meningsverschil tussen de grote en de kleine lidstaten,³ maar in *meningsverschillen tussen de drie grote lidstaten*. Deze meningsverschillen hebben zowel te maken met uiteenlopende nationale belangen als met uiteenlopende visies gebaseerd op historische en culturele verschillen. Een voorbeeld van een dergelijk meningsverschil is de erkenning door Duitsland van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië eind 1991, die inging tegen de in EU-kader gemaakte afspraken.

De voorstanders van directoria gaan met deze kritiek akkoord, maar stellen dat deze verschillen tussen de drie groten de laatste tijd sterk verminderd zijn.⁴ Zij wijzen op de meer Europese houding van de Britten sinds St Malo, de meer Atlantische houding van de Fransen, en de tot voor kort minder pacifistische houding van Duitsland. Dit argument gaat slechts gedeeltelijk op. De Britten hebben in 1998 inderdaad een serieuze bocht genomen, maar ze hebben steeds gesteld dat dit het Atlantisch bondgenootschap niet mag ondermijnen. De Britse houding ten aanzien van Afghanistan en Irak wijst er ook op dat het Verenigd Koninkrijk nog meer belang hecht aan de zogeheten speciale relatie met de Verenigde Staten dan die met 'Europa'. Dat Frankrijk zich minder kritisch zou uitlaten ten aanzien van de Verenigde Staten, is niet te merken aan de uitspraken van de Franse politici.⁵ Het feit dat Duitsland actief heeft geparticipeerd in de oorlogen in Kosovo en Afghanistan wijst inderdaad op een trendbreuk, maar het is uitermate twijfelachtig of Duitsland zal deelnemen aan een grootschalige militaire EU-operatie, zeker als juist de Verenigde Staten het laten afweten. Het beleid van zowel Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk als Duitsland inzake de Israëlisch-Palestijnse kwestie toont ten slotte aan dat ze

alle drie verkiezen een *eigen buitenlands beleid* te voeren en zich minder zorgen maken over het GBVB.

Voordeel: verhoogd Europees prestige?

Een ander niet onbelangrijk voordeel van directoria of versterkte samenwerking op defensiegebied is het *verhoogd prestige voor de EU*, tenminste als de interventies succesvol verlopen. Hierbij wordt stelselmatig verwezen naar de kloof tussen de economische macht van de EU enerzijds en haar politieke en militaire macht anderzijds. Ook wordt er in aansluiting daarop soms voor gepleit een tegenmacht op te richten tegen de *Verenigde Staten*, al was het maar om meer invloed op deze grote broer te kunnen uitoefenen.⁶

De kritiek hierop is dat de onderliggende maar niet uitdrukkelijk verwoorde veronderstellingen hierbij zijn dat macht een voornamelijk militaire belichaming dient te krijgen.⁷ Juist de Verenigde Staten worden dan meteen als lichtend voorbeeld aangeduid. Dit gedachtengoed sluit nauw aan bij de zogenaamde Realistische school binnen de leer der internationale betrekkingen. Het Realisme is echter slechts een van de vele denkrichtingen of scholen aangaande de analyse en beleidsvorming in de internationale politiek, die bovendien steeds minder aanhang kent. Is Europa juist niet voor vele staten een voorbeeld omdat het andere klemtonen legt dan de Verenigde Staten? Leidt het grote bedrag aan ontwikkelingsgelden niet tot evenveel of zelfs meer invloed – of macht? Gaat het niet ook om het belang van de zogenaamde zachte macht (*soft power*), zoals Joseph Nye die beschrijft? En is de Amerikaanse arrogantie van de macht juist niet de oorzaak van haatgevoelens in de moslimwereld? *Meer militaire macht lijkt dus niet automatisch meer veiligheid te betekenen.*

Voordeel: aansluiting bij de werkelijkheid?

Een *derde argument* ten voordele van een directorium van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is dat dit beter overeenkomt met de *werkelijkheid*. De drie grote lidstaten, zo gaat de redenering, behoren immers tot een aparte categorie binnen de EU. Hiertegen kan men twee punten van kritiek formuleren. Allereerst, *wat is een grote lidstaat?* Welke criteria worden gebruikt om het onderscheid tussen klein en groot te maken? Waarom bijvoorbeeld ook niet Italië en Spanje erbij betrekken? Als de oppervlakte van de staat en het bevolkingscijfer sleutelcriteria zijn, zal dan in de toekomst ook kandidaat-lidstaat Turkije (met 66 miljoen inwoners) zich bij deze drie mogen voegen? Ten tweede: *de redenering kan worden omgedraaid*. Indien de grote lidstaten kennelijk toch al een speciale status bezitten, dan ligt de relatieve zwakte

van het GBVB vandaag de dag voor een groot deel aan hen. Het is dan maar de vraag of het formaliseren van dit directorium veel invloed zal hebben op het effectief beleid.

Voordeel: Amerikaanse aandacht alleen voor grote drie?

Een vierde argument dat door de voorstanders van directoria naar voren wordt geschoven, is dat de Verenigde Staten *de facto* enkel kijken naar de houding van de drie grote lidstaten en niet naar de EU als zodanig, laat staan naar de kleine lidstaten.⁸ Zo is het niet toevallig dat alleen de grote drie lid waren van de Contactgroep voor Bosnië. Eerder waren ze ook afzonderlijk betrokken bij de 4+2-onderhandelingen voor de Duitse hereniging. Nog duidelijker was de situatie na 11 september, waarbij Blair, Chirac en Schröder elk afzonderlijk werden ontvangen op het Witte Huis en pas daarna de toenmalige EU-voorzitter Verhofstadt en de voorzitter van de Europese Commissie Romano Prodi aan de beurt kwamen.

Tegen dit argument kan heel wat kritiek worden geformuleerd. Ten eerste is de werkelijkheid iets ingewikkelder. Zo waren het niet de Verenigde Staten, maar de drie grote lidstaten die er een stokje voor staken dat ook Italië, ondanks zijn specifieke belangen in de regio, lid werd van de Contactgroep voor Bosnië. Dat wijst bovendien allesbehalve op een 'Europese' houding.⁹ Ten tweede kan men zich afvragen of het aan de EU is zich aan te passen aan de Verenigde Staten of aan dat land zich aan te passen aan het verdergaand integratieproces van de EU. Door zich aan te passen aan de Verenigde Staten zal de Amerikaanse houding ten aanzien van de EU nooit veranderen, integendeel. Ten derde maakt het voor de Amerikanen nogal wat uit bilaterale contacten te onderhouden met de grote drie of een relatie met een directorium van de grote drie. Het is evident dat men de voorkeur zal geven aan het eerste boven het tweede; immers: *divide et impera*. Ten vierde zullen in het geval van versterkte samenwerking ook kleinere EU-lidstaten participeren. Zullen de Verenigde Staten de dialoog ook met hen aangaan? Ten vijfde kan men zich afvragen in hoeverre die contacten tussen de Verenigde Staten en de grote drie echt van belang zijn. Men kan beargmenten dat de Amerikanen uiteindelijk toch hun zin doordrijven, zoals in Bosnië en Kosovo, en dat ook directoria dus geen verschil zullen maken.

Voordeel: directorium als substituut voor GBVB?

Een vijfde en laatste argument dat wordt aangehaald is dat juist omdat de EU vandaag de dag niet over 'de bevoegdheid, het institutionele kader, de capaciteit en de ambities' beschikt 'om in alle mogelijke militaire

crises op te treden', de grote lidstaten in haar plaats en onder EU-vlag moeten handelen.¹⁰

Dit is echter de logica op haar kop zetten. Door op die manier te handelen ondermijnt men juist het GBVB en zal het nog moeilijker worden een heus GBVB te verwezenlijken (tenzij men tegelijkertijd radicale stappen zet op weg naar een federaal Europa). Als de grote lidstaten het GBVB toch te zwak vinden, waarom zouden ze dan op hun acties het etiket 'EU' plakken, wat de niet-interveniërende staten allesbehalve welkom zal zijn?

Nadeel: ondermijning collectief doel

Het denkbild van directoria en versterkte samenwerking op defensievlak botst op nog vier wezenlijke punten van kritiek. Ten eerste ondermijnt elke actie waarbij niet *alle* lidstaten meedoen, de doelstelling van een *gemeenschappelijk* buitenlands en veiligheidsbeleid. Zeker wanneer dit verschijnsel zich herhaaldelijk zou voordoen met uiteenlopende 'coalitions of the willing', zal dit serieuze vraagtekens plaatsen bij de finaliteit van de EU als zodanig, met alle mogelijke repercussies van dien voor de andere beleidsterreinen.

De tegenargumenten die stellen dat vandaag de dag er nog geen GBVB bestaat¹¹ en dat het GBVB te hoge verwachtingen schept,¹² zullen sceptici van directoria als pragmatische tussenstap naar een echt GBVB niet overtuigen.

Het andere tegenargument, dat stelt dat de niet-interveniërende staten wel geïnformeerd en geconsulteerd zullen worden, verandert niets aan het feit dat de actie als zodanig niet door die lidstaten wordt gesteund. De vraag is zelfs of de lidstaten die de actie niet goedkeuren geïnteresseerd zijn in informatie en consultatie. Bovenal moet de vraag gesteld worden hoe geloofwaardig deze voorstellen voor verstrekking van informatie en de mogelijkheid van consultatie zijn, als men kijkt naar de manier waarop de permanente EU-leden van de Veiligheidsraad – Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – het er thans van afbrengen. Zij worden geacht de andere lidstaten te informeren en te consulteren, maar de werkelijkheid is veelal anders.

Daarnaast wordt door de voorstanders van directoria ook gesteld dat Mr PESC de belangen van de niet-interveniërende lidstaten zou moeten behartigen.¹³ Anderzijds moet die zelfde Mr PESC instaan voor de efficiëntie van de militaire interventie. Beide doelstellingen zijn niet echt complementair.

Nadeel: aantasting legitimiteit

Ten tweede is er het probleem van de *legitimiteit* ten aanzien van de EU in haar geheel. Het probleem is

niet dat sommige lidstaten militair handelen en andere niet. Het probleem zit hem in het gebruik van het EU-etiket door sommige, terwijl één of meer lidstaten er zich uitdrukkelijk van distantiëren. Hoe zal deze militaire interventie door de EU gepercipieerd worden in deze lidstaten? Wat moeten de burgers van deze landen denken over het EU-lidmaatschap van hun land? Dat lijkt ook de kritiek te zijn van de voorzitter van de Conventie Valérie Giscard d'Estaing tegen het principe van versterkte samenwerking in het algemeen, en van de bezorgdheid van voormalig Europees Commissaris Karel Van Miert.¹⁴ Het probleem van de *betrokkenheid van de burger* met Europa is nu al een grote kopzorg van de EU, vooral in neutrale landen, zoals Ierland en Zweden, maar ook in Denemarken. Het is niet voor niets dat Denemarken van begin af aan ervoor gekozen heeft af te zien van deelname aan het GEVDB. De Denen vinden dat de EU een *civiele macht* dient te blijven, en dat er andere organisaties zoals de NAVO zijn die kunnen instaan voor militaire operaties.

Overigens gaat het argument dat stelt dat de neutrale staten in het recente verleden actief hebben deelgenomen aan *peacekeeping*-missies, echter niet op voor risicovolle militaire interventies, zeker als er *peace-making* aan te pas komt. Militaire interventies die niet op de steun van de publieke opinie in deze landen kunnen rekenen, zullen de algemene houding in deze landen ten aanzien van de EU niet opkrikken, met alle gevolgen van dien (onder andere, maar niet alleen, op het vlak van ratificering van nieuwe EU-verdragen). Dit is problematisch omdat de betrokkenheid van de burger bij het Europees integratieproces nu al minimaal is. Men denke aan de lage opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement.

Nadeel: intergouvernementalisme ten top

Ten *derde* is de kans groot dat directoria en versterkte samenwerking op defensie terrein hoofdzakelijk en per definitie intergouvernementeel zullen blijven. Twee van de drie grote lidstaten – Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – stellen dit expliciet. Zo ook de recente Franse en Britse voorstellen voor een president van de EU aangesteld door de Europese Raad.¹⁵ Mini-tops tussen de grote drie – zoals in Gent en Londen in oktober, respectievelijk november 2001 – zullen op die manier eerder gestimuleerd dan afgeremd worden, zeker als de coalities telkenmale verschillen en de drie grote voor de continuïteit moeten zorgen. De kleine lidstaten willen hiervan echter niets weten. Zij wijzen erop dat versterkte samenwerking niet bedoeld is om het intergouvernementele element te versterken, maar dat het middel juist gezien moet worden als een stap in de verdere (supranationale) integratie.¹⁶

Nadeel: nieuw veiligheidsprobleem

Ten *vierde* ontstaat er een potentieel *veiligheidsprobleem* voor diegenen die niet meedoen. Bij risicovolle interventies is een militaire tegenaanval immers niet uitgesloten. Vijanden gaan echter heus geen onderscheid maken tussen lidstaten als het om een formele EU-actie gaat. Niet-interveniërende lidstaten zullen dit risico niet willen lopen. Voorstanders van directoria en versterkte samenwerking op defensie terrein onderschatten de gevoeligheidsgraad van defensie. Defensie heeft te maken met bescherming van basisbehoeften van een staat, zoals overleven en veiligheid. Bevoegdheidsverdracht van staten naar EU-niveau zal dan ook slechts kunnen plaatsvinden wanneer staten voldoende vertrouwen hebben in de richting die men op EU-niveau zal uitgaan. Vanwege de grote ideologische verschillen tussen de lidstaten is het niet denkbaar dat lidstaten hun veto op dit vlak zullen opgeven, zeker niet wat betreft risicovolle militaire interventies, waarbij het gevaar van escalatie niet denkbeeldig is. Hieronder vallen niet alleen *peace-making*- maar evenzeer risicovolle *peace-keeping*-acties.

Kosten-baten-analyse van directoria

Ook tegenstanders van directoria en versterkte samenwerking geven toe dat er dringend behoefte is aan effectief militair optreden onder EU-vlag. Het verschil tussen voor- en tegenstanders ligt in het feit dat voorstanders menen dat directoria en versterkte samenwerking dergelijke optredens zullen bespoedigen, terwijl tegenstanders menen dat de baten worden overschat, in de eerste plaats omdat de verschillen in zienswijze tussen de grote lidstaten niet zullen verdwijnen met invoering van directoria of versterkte samenwerking. Zelfs voorstanders van directoria geven toe dat zij een noodzakelijke, maar onvoldoende voorwaarde zijn voor een efficiënter beleid.¹⁷

Daarnaast blijkt dat de 'kosten' van directoria en versterkte samenwerking substantieel zijn. De kans is daarom zeer klein dat de lidstaten akkoord zullen gaan hun veto betreffende risicovolle militaire interventies op te geven. Deze inschatting wordt verder versterkt door twee recente ervaringen. Ten *eerste* zijn er de *uitzonderingen op de unanimitetsregel* betreffende het GBVB waarbij militaire en defensie-aangelegenheden zonder meer al uitgesloten zijn. De enkele mechanismen die voorzien zijn om binnen het GBVB de unanimitet te omzeilen – constructieve onthouding en stemming met gekwalificeerde meerderheid (QMV) – worden in feite niet gebruikt. Dat is dus niet toevallig, juist vanwege de gevoeligheid van de materie. Die zelfde redenering geldt natuurlijk nog sterker

voor militaire en defensie-aangelegenheden. Als Griekenland bijvoorbeeld een interventie in de Balkan tegenhoudt, dan is dat vanwege zwaarwichtige nationale belangen. Die belangen zal het niet opzij schuiven door zich te onthouden door middel van constructieve afwezigheid als door een EU-interventie die dezelfde belangen in gevaar kunnen worden gebracht. Bovendien zijn de gevallen waarbij in theorie zou kunnen worden opgetreden met QMV tot op heden vrij beperkt. Het geldt alleen voor de *uitvoering* van gemeenschappelijk optreden (op zijn beurt met unanimitieit aangenomen) en voor het *aannemen van gemeenschappelijke acties* op basis van een gemeenschappelijke strategie (op haar beurt met unanimitieit aangenomen). Deze laatste kritiek geldt ook voor de versterkte samenwerking, die in principe zou kunnen worden gebruikt wanneer het Verdrag van Nice eenmaal is geratificeerd. Kortom, deze mechanismen kunnen hoogstens de lidstaten onder druk zetten om zich aan te passen aan de meerderheid. Niets minder, maar ook niets meer.

Ten tweede wijst ook de afhandeling van het probleem van de *financiering van EU-crisismanagement* in het voorjaar van 2002 op de extreme gevoeligheden die met dit alles gepaard gaan. Het resultaat van de onderhandelingen tussen de lidstaten was dat de interveniërende lidstaten zelf de rekening van de interventie zullen mogen betalen.¹⁸

De vele voorstellen om unanimitieit te omzeilen voor defensie-aangelegenheden zullen ons dan ook niet verder helpen of zelfs van de wal in de sloot brengen. Het enige politiek haalbare lijkt versterkte samenwerking wat betreft de minst vérgaande Petersbergtaken, zoals humanitaire bijstand en hulp bij rampen alsook evacuatie en eventueel niet-controversiële *peacekeeping*-operaties.

Hier botst men echter op de moeilijkheid van het op voorhand inschatten van de risico's van een militaire operatie, in het bijzonder het onderscheid tussen risicovolle en niet-*risicovolle* *peacekeeping*- en *peacemaking*-operaties. De Petersbergtaken lijken echter zonder meer al aan herziening toe, ook al vanwege veranderde internationale omstandigheden.

Toevallig of niet komen deze kleinschalige Petersbergoperaties overeen met het maximum dat op autonome basis door de EU, *los van de NAVO*, zal kunnen worden uitgevoerd in het eerstkomende decennium. De militaire middelen voor autonome *peacemaking*-operaties zullen vóór 2010-2015 simpelweg ontbreken, tenzij de EU notabene beroep doet op *assets* van de Verenigde Staten. Voor dit laatste moeten dan wel de problemen met Turkije en Griekenland worden opgelost. Dan nog zal het niet evident zijn dat de EU deze Amerikaanse middelen zal kunnen lenen of gebruiken.

Deze kritiek op directoria of versterkte samenwerking neemt echter niet de behoefte weg in staat te zijn in crisissituaties risicovolle militaire acties op touw te zetten, aangezien men er bijvoorbeeld niet van uit kan gaan dat de stabiliteit in de Balkan of in Noord-Afrika een vast gegeven is. Het is de verdienste van voorstanders van directoria en versterkte samenwerking hierop te wijzen.

Alternatief scenario: toch kern-Europa?

De EU-lidstaten zullen risicovolle militaire interventies onder EU-vlag slechts willen ondernemen indien *a* iedereen participeert (New Hampshire kan ook niet weigeren mee te interveniëren in Irak); *b* er een duidelijke uniforme militaire bevelstructuur is die niet hoeft te worden aangepast per interventie; en die *c* de doelstellingen van de uitvoerende macht; *d* die op basis van de meerderheid van de verkozenen wordt aangesteld; en *e* die gecontroleerd door de wetgevende macht zoals het in een democratie past, uitvoert.

Hoe men het ook wendt of keert, deze constructie komt overeen met een Politieke Unie, in de vorm van een federale staat. Dit staat het bewaren van de culturele eigenheid van de deelstaten niet in de weg. Voorbeelden van degelijk functionerende federale staten zijn België en Canada. Vlaanderen noch Québec heeft een eigen militaire interventiemacht. Veiligheids- en defensiebeleid vallen per definitie onder de bevoegdheid van de federale staat.

Aangezien de kans groot is dat sommige huidige lidstaten niet geneigd zijn mee te doen aan zo'n federaal project, juist vanwege deze defensie-aangelegenheden, moet de mogelijkheid worden geschapen binnen de bestaande EU een federaal kern-Europa te creëren, zoals beschreven door Jacques Delors¹⁹ en Joschka Fischer²⁰. Hierbij moet meteen worden gesteld dat de EU-15 het *acquis* zeker zal behouden en dat het qua lidstaten nog zal worden uitgebreid. Het enig verschil is dat een *inner core* verder zal moeten kunnen integreren. De mogelijkheid dat het kern-Europa zich op zijn beurt verder uitbreidt, moet natuurlijk worden opgehouden.²¹

Wanneer zo'n kern-Europa eenmaal in het leven is geroepen, wordt het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid automatisch de bevoegdheid van het federale kern-Europa. Het sluit bovendien aan bij sommige voorstellen die onlangs (en eerder) zijn gedaan om een heus Europees leger op te richten, alsook een collectief defensiesysteem. Hier past een verwijzing naar een uittaling in die zin van de voorzitter van de Europese Commissie Romano Prodi in februari 2000²² en naar de brief van de Belgische premier Verhofstadt aan Chirac en Blair eind juli 2002. Dit zou het ook mogelijk maken aan een taakspecialisatie te

doen die verder gaat dan de huidige samenwerking. Zolang we met nationale staten blijven opgescheept, zullen de militairen niet happig zijn metterdaad aan taakspecialisatie te doen, aangezien het logisch gevolg daarvan is dat ze ook taken zullen moeten afstoten, iets wat ingaat tegen alle bureaucratische wetmatigheden.²³ Taakspecialisatie zal echter zonder meer al noodzakelijk zijn om het begrotingsevenwicht in het kader van de EMU te behouden.

Eén van de grootste moeilijkheden om zo'n kern-Europa te creëren, zou misschien opnieuw wel eens kunnen liggen op defensievlak, namelijk het meest gevoelige binnen defensie: de rol van de aanwezige kernwapens. Wat moet er immers gebeuren met de kernwapens van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in een toekomstig federaal kern-Europa? Het moge duidelijk zijn dat de evolutie naar nucleaire ontwapening en de gevaren van nucleair terrorisme in de richting wijzen van uitbanning van deze kernwapens. Eliminatie zou veel moeilijkheden met de publieke opinie in landen als België, Nederland en Duitsland kunnen voorkomen. Het zou daarnaast de stelling staven dat Europa werkelijk geen spiegelbeeld is van de Verenigde Staten en dat een regionale mogendheid ook zonder kernwapens kan, iets wat Duitsland en Japan al langer bewijzen.²⁴ Anderzijds zal het niet gemakkelijk zijn om vooral de Franse publieke opinie af te helpen van haar verslaving aan nucleaire afschrikking.²⁵

De grootste kritiek op het idee van een kern-Europa als alternatief voor directoria of versterkte samenwerking zal er zeker in bestaan dat dit denkbeeld te hoog gegrepen is. Deze kritiek lijkt op het eerst gezicht terecht. Anderzijds moeten op sommige momenten – vergelijk het idee achter de Conventie – grotere stappen voorwaarts gezet worden dan op het eerste gezicht haalbaar lijken. En dergelijke stappen worden soms wel degelijk gezet. Denk maar aan de oprichting van de EGKS of de val van de Muur. Bovendien moet het woord federaal ontdaan worden van zijn explosief karakter. Een federaal Europa is het logisch vervolg van het integratieproces dat zich al decennia lang voltrekt. Er zijn al serieuze indicaties dat ook het F-woord op minder weerstand stuit dan voorheen. Zo stelt het voorstel tot verdrag voor een grondwet voor Europa, zoals gepresenteerd door Conventievoorzitter Giscard d'Estaing op 28 oktober jl., dat de EU sommige bevoegdheden 'op een federale basis' zal uitoefenen. Volgens oud-premier en ondervoorzitter van de Conventie Jan-Luc Dehaene wordt het idee van een grondwet voor Europa in de Conventie meer en meer geaccepteerd.²⁶ Ten slotte vereist de EMU een EPU. Het stap-voor-stap-proces heeft zijn verzadigingspunt bereikt.

Het ziet er echter niet naar uit dat het GBVB zal

behoren bij de federale bevoegdheden waarvan sprake is in Giscard's document. De frustraties ten gevolge van de kloof tussen middelen en verwachtingen op het gebied van crisisbeheersing zullen dus alleen maar toenemen. Ofwel zet de EU – of een deel ervan – zo snel mogelijk deze federale stap voorwaarts en kunnen militaire interventies op een legitieme manier worden uitgevoerd, inclusief democratische controle. Ofwel kiezen we opnieuw voor kleine pragmatische stappen voorwaarts, zoals versterking van Mr PESC, de Commissie en het Europees Parlement en het afschaffen van het roulerend voorzitterschap.²⁷ Deze voorstellen zullen echter te beperkt zijn voor diegenen die het prestige van de EU in de wereld willen zien toenemen, alsook voor leniging van de reële noden op het gebied van *crisismanagement*; en waarschijnlijk reeds te vérgaand voor sommige huidige lidstaten. ■

Noten

- 1 Zie Stephan Keukeleire, 'Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union: a plea for "restricted crisis management groups"', in: *European Foreign Affairs Review*, vol. 6, no. 1, Spring 2001, blz. 75-102; Stephan Keukeleire, 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 139-144; J.Q.Th. Rood, 'Naar een geloofwaardig Europees buitenlands beleid?', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 316-320; Mark Eyskens, 'Europa, dat is Parijs-Londen-Berlijn', in: *De Standaard*, 25 oktober 2001; Peter van Walsum, 'EU gebaat bij Brits-Frans-Duits directorium', in: *NRC Handelsblad*, 30 oktober 2001; Kees Homan en Bert Kreemers, 'Militair beleid van Europa is vooral retoriek', in: *NRC Handelsblad*, 24 oktober 2001; Kees Homan, Bert Kreemers en Frans Osinga, 'EU is met defensie op de verkeerde weg', in: *NRC Handelsblad*, 14 mei 2001; en Gilles Andréani, Christoph Bertram en Charles Grant, 'La révolution militaire', in: *La Libre Belgique*, 13 april 2001.
- 2 Van Walsum, a.w. noot 1; Andréani e.a., a.w. noot 1.
- 3 Wolfgang Schäuble, aangehaald door Quentin Peel, 'A different kind of superpower', in: *The Financial Times*, 18 februari 2002.
- 4 Keukeleire, 'Directorates in the CFSP/CESDP of the European Union', a.w. noot 1, blz. 94.
- 5 Suzanne Daley, 'France upbraids US as "simplistic"', in: *International Herald Tribune*, 7 februari 2002.
- 6 Rood, a.w. noot 1, blz. 317.
- 7 Het is dan ook niet toevallig dat sommige voorstanders van directoria op defensierrein een Europees kernwapenarsenaal bepleiten. Bijvoorbeeld Keukeleire, 'Directorates', a.w. noot 1, blz. 84-85; Eyskens, in: *Beknopt Verslag van de openbare vergadering van de Kamer van 11 oktober en 30 november 1995*.
- 8 Eyskens, a.w. noot 1.
- 9 Italië werd uiteindelijk wel lid van de Contactgroep voor Kosovo.
- 10 Keukeleire, 'Contactgroepen', a.w. noot 1, blz. 141-142.
- 11 Keukeleire, 'Directorates', a.w. noot 1, blz. 87.
- 12 Keukeleire, 'Contactgroepen', a.w. noot 1, blz. 140.

- 13 Keukeleire, 'Directorates', a.w. *noot 1*, blz. 100.
- 14 Giscard d'Estaing, 'La volonté de progresser domine au sein de l'Union', in: *Le Monde*, 11 januari 2002; Karel Van Miert, 'Europa wordt onbestuurbaar', interview door Jos Grobden, in: *Knack*, 30 januari 2002.
- 15 Brian Groom and Andrew Parker, 'UK wants "super council"', in: *The Financial Times*, 21 januari 2002; John Palmer, 'EU leaders want to hijack the Convention on Europe's future. They have to be stopped', in: *European Voice*, 24 mei 2002.
- 16 Joschka Fischer, toespraak op de Von Humboldt-universiteit te Berlijn, 12 mei 2000; Guy Verhofstadt, 'Een visie op Europa', toespraak voor The European Policy Center, 21 september 2000.
- 17 Keukeleire, 'Directorates', a.w. *noot 1*, blz. 91.
- 18 Antonio Missiroli, 'Paying for EU crisis management', in: *EU Institute for Security Studies Newsletter*, no. 2, mei 2002.
- 19 Jacques Delors, 'Europe needs an avant-garde, but', in: *Centre for European Reform Bulletin*, Issue 14, oktober/november 2000.
- 20 Joschka Fischer, a.w. *noot 16*; althans volgens zijn tweede en derde fase.
- 21 In tegenstelling tot het memorandum van Schäuble-Lamers (CDU/CSU) van 1994, dat het aantal lidstaten beperkte tot 5.
- 22 Geert-Jan Bogaerts, 'Prodi ziet EU tot soort NAVO evolueren', in: *de Volkskrant*, 12 februari 2000.
- 23 Vraaggesprek met militaire functionarissen van het Military Committee van de EU.
- 24 Het tegenargument dat beide onder de Amerikaanse atoomparaplukonden schuilen, was al tijdens de Koude Oorlog ongeloofwaardig. Na de Koude Oorlog is dit beleid één van de beste voorbeelden van inertie in de politiek.
- 25 Tom Sauer, 'Het Frans-Duits defensie-akkoord van Neurenberg: de rol van de Franse kernwapens in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 1997, blz. 314-322.
- 26 Piet Piryns en Hubert Van Humbeeck, Een interview met Jean-Luc Dehaene: 'Je moet altijd zeggen dat ze gaan winnen', in: *Knack*, 3 juli 2002.
- 27 Steven Everts, *Shaping a credible EU foreign policy*, Londen: Centre for European Reform, 2002.

Over de auteur

TOM SAUER is als postdoctoraal onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in vóorbewerkte vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de *Internationale Spectator* worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Stadsdebat Europa
(met staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolai)

Plaats Off Corso, Kruiskade 22, Rotterdam

Organisator Ministerie van Buitenlandse Zaken

Kosten gratis

Datum 10 dec. 2002 (18.00-20.00 u)

Aanmelding e-mail: europa@bkb.nl; fax.: 020-5205289

Activiteit Establishing the International Criminal Court
(jaarlijkse conferentie van de ICLN)

Plaats Vredespaleis, Den Haag

Organisator International Criminal Law Network (ICLN)

Kosten 995 euro

Datum 18-20 dec. 2002

Aanmelding ICLN, Marloes Vermeeren (e-mail: m.vermeeren@ICLN.net)

The Schengen Information System **Activiteit**
(lezing Centrum voor Migratierecht door Evelien Brouwers)

Plaats Universiteit Nijmegen, Thomas van Aquino 6.01.01

Organisator Centrum voor Migratierecht (CMR), Katholieke Universiteit Nijmegen

Kosten onbekend

Datum 17 dec. 2002 (16.00-17.30 u)

Aanmelding CMR, H. v.d. Put (tel. 024-3612087; e-mail: h.vandeput@jur.kun.nl)

Committees and Comitology in the Political Process of the European Community (seminar) **Activiteit**

Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht

Organisator EIPA

Kosten 850 euro

Datum 22-24 jan. 2003

Aanmelding EIPA, Marita Simons (tel. 043-3296274; e-mail: m.simons@eipa-nl.com)

Aanstaand Nederlands OVSE-Voorzitterschap als uitdaging

EDWIN BAKKER

VANAF 1 JANUARI 2003 IS NEDERLAND voorzitter (*Chairman-in-Office*) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Daarmee geeft de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken een jaar lang leiding aan de grootste regionale veiligheidsorganisatie ter wereld. Onder de 55 landen die deelnemen aan de OVSE, bevinden zich alle Europese landen, de Verenigde Staten, Canada, alsmede de voormalige sovjetrepublieken in Centraal-Azië.

In de regio die zich uitstrekt van Vancouver tot Vladivostok, ziet de OVSE voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd op het terrein van *early warning*, conflictpreventie, *crisis management* en wederopbouw van samenlevingen na conflicten. Tevens beoogt ze dank zij wapenbeheersingsovereenkomsten en vertrouwenwekkende maatregelen bij te dragen aan vrede en veiligheid. De OVSE is overigens niet de enige organisatie met dergelijke taakopvattingen. Ook de Verenigde Naties, de NAVO, het Gemeenbest van Onafhankelijke Staten, de Raad van Europa, de OESO en de Europese Unie kennen verantwoordelijkheden en activiteiten op het gebied van veiligheid en samenwerking in (delen van) de Euro-Atlantische en Euro-Aziatische regio.

De OVSE onderscheidt zich echter op een aantal belangrijke punten. Zo heeft zij geen internationaal-juridische status; zij is niet gebaseerd op een verdrag, maar zij is een politieke gemeenschap van normen en waarden, waarin de afspraken tussen landen niet juridisch bindend zijn. De OVSE kan derhalve geen afspraken afdwingen, terwijl zij bij consensus beslist.

Brede benadering van veiligheid

Een van de centrale uitgangspunten van de OVSE is dat de veiligheid en stabiliteit van het ene land van direct belang zijn voor het andere land. Daarnaast kent de OVSE een veelomvattende benadering van veiligheid. Naleving en bevordering van mensenrechten, fundamentele vrijheden en samenwerking op economisch en

De verwachtingen van het Nederlandse voorzitterschap van de OVSE, dat in januari van start gaat, zijn in binnen- zowel als buitenland hooggespannen. Heeft Nederland zich politiek en diplomatiek gedegen voorbereid?

milieugebied worden even belangrijk beschouwd voor vrede en stabiliteit als politiek-militaire zaken. Dit komt tot uitdrukking in de OVSE-activiteiten ter voorkoming of beheersing van conflicten, waarbij de aspecten van veiligheid worden geïntegreerd.

De brede benadering van veiligheid en de grondslagen van de OVSE zijn niet de enige punten waarop deze organisatie van andere veiligheidsorganisaties verschilt. De OVSE beschikt over instrumenten die bijzonder, zo niet uniek, te noemen zijn. De *toolbox* van de Organisatie bestaat onder meer uit *fact-finding*- en rapportagemissies, permanente missies en andere veldactiviteiten. Daarnaast kent de OVSE speciale persoonlijke vertegenwoordigers van de Voorzitter, *ad hoc*-stuurgroepen en andere mechanismen voor een vreedzame oplossing voor al dan niet gewelddadige geschillen. Van deze instrumenten zijn de 'unieke' en meest succesvolle de OVSE-veldactiviteiten en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM). De veldactiviteiten en het werk van de HCNM zijn gericht op het voorkómen of beheersen van conflicten of het bijdragen aan de (weder)opbouw van de democratie en de rechtsstaat na een conflict. Zowel de veldactiviteiten als de HCNM hebben het afgelopen decennium een enorme groei doorgemaakt wat betreft aantal activiteiten en beschikbare financiële middelen.¹

Ondanks deze groei en het toegenomen politieke gewicht van de OVSE is er thans sprake van een *politieke crisis* binnen de Organisatie. Volgens Rusland en een aantal andere Oost-Europese staten is deze het gevolg van een te grote nadruk op humanitaire en mensenrechtenvraagstukken en een te sterke concentratie van

OVSE-missies in de landen van de voormalige Sovjet-unie. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken bracht de 'stagnatie' primair in verband met een gebrekkige naleving van verplichtingen door sommige deelnemende staten, een gebrek aan transparantie in besluitvorming, een soms tekortschietend vermogen (onder meer door overbelasting van het Voorzitterschap) en onvoldoende politieke discussie in de Permanente Raad.² Deze Raad, gevestigd in Wenen en bestaande uit de ambassadeurs van de deelnemende landen, is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de OVSE.

Nederland en de OVSE

Nederland is vanaf het begin nauw betrokken geweest bij de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), de voorloper van de OVSE.³ Binnen de CVSE/OVSE speelden Nederlandse regeringen veelal een voortrekkersrol. De aandacht lag vooral bij de menselijke dimensie. Na de val van de Muur zette Nederland zich in het bijzonder in voor de rechten van nationale minderheden. Zo lanceerde minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek in 1992 met succes het voorstel voor een Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden. De eerste commissaris was Max van der Stoep, die deze functie vanuit zijn kantoor in Den Haag inhoud en prestige gaf. Daarnaast pleit Nederland de laatste jaren voor verdere ontwikkeling van de OVSE als organisatie. Tijdens de jaarlijkse Ministeriële Raad namen de OVSE-landen in 1997 twee voorstellen aan waartoe Nederland het initiatief had genomen. Eén voorstel richtte zich op versterking van het secretariaat, het andere bevatte een pleidooi voor een verbeterd financieringssysteem. In de aanloop naar de OVSE-top in Istanbul (november 1999) ondersteunde Nederland actief het plan tot instelling van zogeheten *Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, waarmee de operationele capaciteit van de OVSE verder wordt versterkt. De top in Istanbul was tevens de gelegenheid waar Nederland officieel te kennen gaf het Voorzitterschap van de organisatie in 2003 op zich te willen nemen.

Het OVSE-Voorzitterschap

Het Voorzitterschap van de OVSE wisselt jaarlijks; vorig jaar was Roemenië *Chairman-in-Office*, dit jaar is dat Portugal. Deze taak is een zware belasting voor de minister van buitenlandse zaken van het voorzittend land. Dit geldt zowel wat betreft de tijd en energie die een goede uitoefening van het Voorzitterschap vergt, als het belang van de uit te voeren taken, waaronder het voorstellen van agendapunten, het aansturen van het apparaat in het veld en het trachten overeenstemming te bereiken over ter tafel liggende kwesties. Ten slotte

dient het Voorzitterschap zorg te dragen voor continuïteit en consistentie van beleid en besluitvorming en vertegenwoordigt het de OVSE naar buiten.

Gelet op het beperkt mandaat en de beperkte middelen van het Secretariaat in Wenen, is het OVSE-Voorzitterschap belangrijker dan bij andere internationale organisaties gebruikelijk. De Voorzitter lijkt op het eerste gezicht betrekkelijk autonoom in het voorstellen en uitvoeren van beleid. In de praktijk blijkt het Voorzitterschap echter weliswaar eigen accenten te kunnen zetten, maar dient het zich in hoofdzaak te richten op stroomlijning van de activiteiten en op het zo soepel mogelijk laten verlopen van de dagelijkse gang van zaken. De feitelijke speelruimte voor eigen initiatieven wordt verder beperkt, omdat het Voorzitterschap zich in de praktijk vooral richt op het reageren op onverwachte politieke of militaire ontwikkelingen (escalatie van etnische conflicten, terroristische aanslagen, betwiste verkiezingsuitslagen, enz.).

De verwachtingen van het Nederlands Voorzitterschap zijn hooggespannen, zowel in binnen- als buitenland. Nederland geldt als prominent lid van de OVSE en wordt gezien als het land dat de ontwikkeling en het functioneren van de OVSE nieuwe impulsen kan geven. Om enigszins aan de verwachtingen te voldoen en de huidige politieke crisis binnen de Organisatie aan te pakken, dient het Nederlands Voorzitterschap vooral in te zetten op, ten eerste, de verbetering van de *werkmethoden* van de OVSE en, ten tweede, op maatregelen ter voorkoming van een dreigende nieuwe *Oost-Westdeling* in Europa. Daarnaast dient het oplossingen aan te reiken voor knelpunten op het terrein van de *OVSE-missies* en de *HCNM*.

Werkmethoden

Het verbeteren van de werkmethode van de OVSE is een thema waaraan Nederland in het verleden door middel van concrete voorstellen inhoud heeft gegeven. Deze voorstellen werden niet in alle gevallen opgepakt door andere deelnemende landen. In mei 2001 presenteerden de Nederlandse en de Duitse Permanente Vertegenwoordiging bij de OVSE voorstellen ter versterking van de Organisatie, onder meer voor verbetering van de werkwijze.⁴ Het gemeenschappelijk initiatief leidde echter niet tot een levendige discussie over de manier van werken. Ronduit teleurstellend in Nederlandse ogen was het magere besluit over hervorming van de OVSE tijdens de laatste Ministeriële Raad in december 2001 te Boekarest. Op deze jaarlijkse bijeenkomst kon géén overeenkomst worden bereikt over versterking van het *management*.

Gelet op de onenigheid binnen de Organisatie en op de noodzaak in ieder geval een aantal hervormingen te bewerkstelligen, geldt het vinden van een middenweg

tussen ambitie en realisme als een bijzondere uitdaging voor het Nederlands Voorzitterschap. Binnen de beperkte speelruimte dient het zich in 2003 op het terrein van verbetering van de werkmethoden vooral in te zetten voor de ontwikkeling van strategisch beleid, de versterking van het Secretariaat, verbetering van de internationale samenwerking en aandacht voor evaluatie van OVSE-activiteiten.

Opvallend voor een organisatie die onder meer beoogt snel op crises te reageren, is het min of meer ontbreken van strategisch beleid en bijbehorende organisatorische structuren. Hierdoor zijn de koers die de OVSE vaart en het gebruik van instrumenten grotendeels in handen van mensen die op dat moment toevallig aan het roer staan. Dit probleem manifesteert zich op het niveau van het Voorzitterschap en op dat van de afzonderlijke missies en andere OVSE-instrumenten. Er is derhalve behoefte aan een sterkere vorming van algemeen strategisch beleid en meer sturing. Het is van groot belang te verhinderen dat 'kleine koninkrijkes' ontstaan. Meer sturing is ook noodzakelijk om te voorkomen dat missieleders zonder ruggespraak met 'Wenen' allerlei berichten en uitlatingen de wereld insturen over hun missie of het gastland. Daarnaast kan een algemeen strategisch beleid bijdragen aan het voorkomen van tweespalt over de vraag of en wanneer een missie of een andere veldactiviteit kan worden afgeslankt of beëindigd.

Bij verbetering van de werkmethoden van de OVSE moet verder gedacht worden aan betere afstemming van activiteiten met andere internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Dit is van grote betekenis voor de OVSE, mede gelet op het belangrijk aandeel van de missies en andere veldactiviteiten op het totaal aan activiteiten. Op het gebied van de samenwerking tussen OVSE, Raad van Europa en Europese Unie is de laatste jaren progressie geboekt. De EU en de OVSE werken op verscheidene gebieden intensief samen, bijvoorbeeld op het terrein van planning van nieuwe missies en gemeenschappelijke selectiecriteria en trainingsprogramma's voor nieuw personeel.⁵

Voorts valt ter versterking van de OVSE-activiteiten te denken aan meer aandacht voor (wetenschappelijke) bezinning op en evaluatie van de veldactiviteiten en de werkzaamheden van OVSE-instellingen en -functionarissen. De aldus opgedane zelfkennis en verzamelde ervaringen dienen beschikbaar te zijn ter bevordering van een leerproces in brede zin. Met betrekking tot het Voorzitterschap zou deze gedachte vertaald kunnen worden in een streven naar verbetering in het doorgeven van ervaringen en *lessons learned* van de ene Voorzitter aan de andere. De Trojka, waarin de vorige, huidige en toekomstige OVSE-Voorzitter samenwerken, lijkt – gezien de symbolische en weinig inhoudelijke aard ervan – hiervoor geen instrument. Dit geldt zeker wat

betreft doorgeven van kennis op ambtelijk niveau. Om hetgeen tijdens het Nederlands Voorzitterschap zal worden bereikt een zo goed mogelijk vervolg te geven, dienen nieuwe kanalen gevonden te worden. Nu Bulgarije waarschijnlijk de volgende Voorzitter zal leveren, zou het ministerie van Buitenlandse Zaken, *in casu* zijn OVSE-*Task Force*, de banden met de collegae in Sofia kunnen aanhalen en deze met regelmaat kunnen betrekken bij het reilen en zeilen van het Nederlands Voorzitterschap.

Tweedeling

Het tweede punt waarop actie van de zijde van de aanstaande voorzitter noodzakelijk is, is dat van de dreigende tweedeling in Europa. Karakteristiek voor dit probleem is de huidige sceptische, zo niet negatieve, houding ten aanzien van de OVSE van de Russische Federatie en een aantal andere ex-sovjetrepublieken. Deze staten hebben het gevoel niet serieus te worden genomen door de Organisatie of ze hebben zelfs het idee te worden buitengesloten bij besluitvorming. Vooral Rusland klaagt, deels met recht, over zijn ondergeschikte positie binnen de OVSE. Het land is in het verleden te veel buiten de deur gehouden en heeft daardoor een hoop frustraties verzameld. Onder president Poetin neemt Moskou steeds vaker stelling tegen wat wordt gepresenteerd als Westerse overheersing van de Organisatie. Dat zelfde geldt ten aanzien van de nadruk op de menselijke dimensie, het vermanend optreden naar voormalige sovjetrepublieken en de geringe aandacht voor concrete (economische) steun aan deze landen door de OVSE.

Deze perceptie van de huidige situatie met betrekking tot de Organisatie is niet geheel uit de lucht gegrepen. Gezien de geografische spreiding van de activiteiten in het veld en de *on-site* consultaties van de HCNM kan inderdaad de *indruk* postvatten dat de OVSE een door het Westen gedomineerde organisatie is, die het Oosten op paternalistische wijze bijstaat in het oplossen van zijn problemen. Ook Nederland, dat in het verleden – zowel vóór als na de val van de Muur – met regelmaat tekortkomingen van de Oost-Europese regimes op het gebied van de mensenrechten aan de orde stelde, droeg aan het ontstaan van deze perceptie bij. Hierdoor ontstond onder niet-westerse landen het *beeld* dat de OVSE alleen in naam een *comprehensive approach* ten aanzien van vrede en veiligheid hanteert. In de praktijk zou de Organisatie alleen of vooral aandacht hebben voor 'problemen' op het gebied van de rechtsstaat, mensenrechten en democratische hervormingen. In Centraal- en Oost-Europa, in het bijzonder in de Russische Federatie, wordt de eenzijdige benadering als een zeer reëel probleem ervaren. Frustraties die hieruit voortvloeien, hebben op hun beurt in niet geringe mate een terugslag

op ontwikkeling en functioneren van de OVSE.⁶ In zekere zin wordt de Organisatie, inclusief haar veldactiviteiten, in gijzeling genomen in een politieke strijd tussen de Russische Federatie en het Westen.

Tegen deze achtergrond is *meer begrip* voor de Russische bezwaren en frustraties over het functioneren van de OVSE van groot belang – uiteraard zonder aan de OVSE-principes te tornen. De nieuwe scheidslijn tussen Oost en West dreigt steeds meer een kloof te worden. Deze ontwikkeling kan grote gevolgen hebben voor de veiligheid in Europa en de besluitvormingsprocessen binnen de OVSE. Het is voor de Organisatie daarom van groot belang hier waakzaam te zijn. Zij kan, gelet op haar status, juist een bijzonder grote rol spelen in het blijven betrekken van Rusland en de andere voormalige sovjetrepublieken bij pan-Europese veiligheid en samenwerking. Het zoeken naar meer evenwicht tussen het *opgeheven vingertje* op het terrein van de menselijke dimensie en *hulpverlening* op het gebied van de eerste en tweede dimensie zou een eerste handreiking aan Moskou kunnen zijn. Daarnaast dient de OVSE ontwikkelingen in *Westerse landen* op het gebied van de rechtsstaat, mensenrechten en democratie – bijvoorbeeld rond discriminatie en de strijd tegen het terrorisme – *net zo kritisch* te volgen als ontwikkelingen op deze terreinen aan de oostkant van het voormalige IJzeren Gordijn. Dit geldt ook voor het Nederlands Voorzitterschap. Het bekleden door Nederland van het Voorzitterschap van achtereenvolgens OVSE, Raad van Europa en EU biedt tevens een uitgelezen mogelijkheid de dreigende tweedeling in Europa gedurende een langere periode als thema op de politieke agenda te zetten. Verheugend is dat toenmalig minister Van Aartsen al in 2001 heeft aangegeven van die positie gebruik te willen maken om Rusland in 2003 intensiever bij de OVSE te betrekken.

Veldactiviteiten

Op het terrein van de OVSE-missies en de HCNM zijn, deels als gevolg van de enorme uitbreiding van activiteiten, knelpunten ontstaan die van invloed zijn op het functioneren en de effectiviteit van deze OVSE-instrumenten. Een serieus knelpunt is het beperkt aanbod van experts door de deelnemende landen. Ondanks de opbouw van de *Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams* kan het op tijd vinden van de juiste mensen nog steeds het best omschreven worden als het bij elkaar sprokkelen van personen. Op het gebied van *human resources* zou de OVSE tevens een kritischer personeelsbeleid kunnen voeren, ter verhoging van de kwaliteit van de missies en andere veldactiviteiten.

Een *tweede knelpunt* is de discrepantie tussen de politieke en logistieke inspanningen voor het organiseren en waarnemen van verkiezingen enerzijds en de steun en het coachen van de via deze verkiezingen tot

stand gekomen parlementen anderzijds. De invulling van het mandaat met betrekking tot democratische opbouw van instituties ná verkiezingen dient meer aandacht te krijgen en vergt meer politieke en financiële steun.

De noodzaak tot duidelijke en eenvoudige administratieve procedures is een *ander obstakel* dat een grotere doeltreffendheid van de veldactiviteiten in de weg staat. De logge *chain-of-command*-structuur wordt in het veld vaak als probleem ervaren. Nu kunnen mensen vaak niet direct worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, wat de effectiviteit en *efficiency* van de veldactiviteiten niet ten goede komt.

Een *vierde terrein* waarop al veel is bereikt, maar waarop vooruitgang wenselijk is, betreft de betrokkenheid van NGO's bij de OVSE-veldactiviteiten. Lokale NGO's en internationale NGO's die permanent in een bepaalde regio actief zijn, beschikken veelal over een schat aan informatie over lokale omstandigheden en grieven onder de bevolking die aanleiding kunnen vormen tot een escalatie van politieke of etnische conflicten. De OVSE-missies zouden vooral een rol kunnen spelen als 'verzamelaar' van ervaringen en kennis van deze organisaties.

HCNM

Ook op het terrein van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden zijn nieuwe impulsen gevraagd. De HCNM heeft in de persoon van Max van der Stoep een zeer belangrijke rol gespeeld bij het de-escaleren van inter-etnische spanningen. Te denken valt aan Oekraïne, de Baltische staten en Macedonië. *On-site* consultaties en aanbevelingen van de HCNM droegen in deze en andere gevallen bij aan noodzakelijke herzieningen van nationale wetgeving en het opzetten van consultatiemechanismen of ten minste een dialoog tussen regeringen en vertegenwoordigers van minderheden. De HCNM wist tevens door zijn aanwezigheid ter plekke een aantal potentieel gevaarlijke incidenten en plotselinge ontwikkelingen in de kiem te smoren. Zijn aanwezigheid op de juiste plek op het juiste moment geldt als een van de belangrijkste factoren voor het succes van de Hoge Commissaris.⁷

De afgelopen jaren was er minder waardering voor het feit dat de HCNM bijna uitsluitend actief is in Oost-Europa en Centraal-Azië. Voor de geografische concentratie van activiteiten in Oost-Europa en Centraal-Azië zijn twee verklaringen. *Ten eerste* staat het mandaat van de HCNM inmenging in bepaalde West-Europese kwesties waarbij terrorisme een rol speelt, niet toe. Ook valt optreden in gebieden met *acute* gewelddadige etnische conflicten, zoals tot voor kort Noord-Ierland en de Koerdische kwestie in Turkije, buiten het mandaat van de Hoge Commissaris. *Ten tweede* is de kans op succes

volle inmenging in minderhedenkwesties in de door Van der Stoel bezochte Oost-Europese en Centraal-Aziatische landen groter dan in die in het Westen. De kans op een dergelijk succes is daar groter omdat in die landen zowel gebruik gemaakt kan worden van *sticks* – negatieve publiciteit in de vorm van de vaak als zodanig ervaren aanbevelingen van de HCNM en het mobiliseren van de internationale gemeenschap – als *carrots* – het geven van een goed ‘rapportcijfer’ op het gebied van minderhedenbeleid dat als voorwaarde geldt voor het toekomstig lidmaatschap van EU en NAVO.⁸

In de toekomst zal de Hoge Commissaris vanwege de veranderende politieke kaart van Europa en gelet op kritiek op de eenzijdige geografische spreiding van activiteiten mogelijk ook binnen de EU activiteiten moeten ontplooiën. Dit zal vooral het gevolg zijn van het feit dat veel Centraal-Europese staten waar de HCNM actief is geweest, op termijn tot de Unie toe zullen treden. Met het oog op de expertise van de HCNM en het behaalde succes in moeilijke minderhedenkwesties in Oost-Europa is het wenselijk dat de Hoge Commissaris ook een rol kan spelen met betrekking tot ‘traditionele’ minderhedenkwesties in West-Europa en vooral in het debat over ‘nieuwe’ minderhedenkwesties, zoals die rond allochtone moslimgroeperingen en de thema’s discriminatie, xenofobie, integratie en immigratie. Uiteraard ligt een dergelijke uitbreiding van het mandaat van de HCNM bijzonder gevoelig, maar dat gold ook voor eerdere door de Hoge Commissaris opgepakte activiteiten, inclusief de instelling van het Commissariaat zelf.

Slot

Gelet op crisis en knelpunten binnen de OVSE, vergt het aanstaand Voorzitterschap een gedegen politieke en diplomatieke voorbereiding. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft hiertoe begin dit jaar een *Task Force* in het leven geroepen en de PV bij de Organisatie in Wenen uitgebreid. Beide teams draaien sinds de zomer op volle toeren en beschikken over de nodige financiële middelen. Het budget dat het ministerie voor het Voorzitterschap heeft uitgetrokken bedroeg 2,3 miljoen euro in 2002 en bedraagt 9,1 miljoen euro in 2003 en 1,4 miljoen in 2004.⁹

Ook verscheen in mei 2002 het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken over Nederland en de OVSE in 2003. Onder de titel *Rol en Richting* geeft dit rapport de mogelijkheden en beperkingen van het Voorzitterschap aan. Het waarschuwt voor een al te ambitieuze aanpak, aangezien de mogelijkheden van het Voorzitterschap eigen, ‘nationale’ accenten aan te brengen beperkt zijn, ook omdat de agenda doorgaans gedomineerd wordt door actuele politieke ontwikkelingen. Binnen de beperkte beleidsruimte vraagt het stroomlijnen van de OVSE volgens het rapport van de Advies-

raad bijzonder aandacht van het Voorzitterschap. Daarnaast zijn er behalve een algemene beschouwing en advies van algemene aard diverse concrete beleidsaanbevelingen voor de aanstaande *Chairman-in-Office*.¹⁰ Een zo’n aanbeveling betreft het versterken van het politiek en publiek draagvlak, onder andere door middel van meer voorlichting over de OVSE. Bekendheid van en waardering voor de Organisatie laten te wensen over. Beide zijn deels het gevolg van het feit dat de OVSE vaak één van de vele internationale organisaties is die in een conflictregio actief zijn. De OVSE is in sommige gevallen echter wel de belangrijkste vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap en speelt vaak een voortrekkersrol, wat meer aandacht en waardering verdient. Het Nederlands Voorzitterschap biedt een uitgelezen kans die aandacht en waardering voor het werk van de OVSE, in ieder geval in Nederland, te vergroten. ■

Noten

- 1 Het budget van de OVSE-missies groeide van 2,0 miljoen euro (1993) tot 48,4 miljoen euro (2002). Dat van de HCNM nam toe van 313.000 euro tot 2,2 miljoen euro; zie *Annual Reports*, Wenen: OSCE.
- 2 *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, (Ministeriële Raad van de OVSE), brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 28 maart 2001. Kamerstuk 2000-2001, 21501-02, nr. 374, Tweede Kamer.
- 3 De Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa werd in het leven geroepen bij de Slotakte van Helsinki van 1975.
- 4 Nederlands-Duits *paper*: Ambassadeur Reinhard Bettzuege en Ambassadeur Johannes Landman, *Reviewing OSCE: food for thought and some possible steps forward*. PC. Del/271/01, 3 mei 2001.
- 5 Zie Edwin Bakker en Bert Bomert, *De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en het Nederlands Voorzitterschap in 2003*, Den Haag/Nijmegen: NHC/CICAM, 2002.
- 6 Zo blokkeerde de Russische Federatie lange tijd de vaststelling van het algemene budget voor 2002.
- 7 Zie Edwin Bakker, ‘Van der Stoel acht jaar HCNM (1993-2001). Daar waar de nood het hoogst is?’, in: Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses Wessel, *Jaarboek Vrede & Veiligheid 2001. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, 2001, blz. 171-186.
- 8 Zie Oberschmidt & Zellner, *OSCE at the crossroads*, Working Paper 2, Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE), 2001, blz. 15; Walter Kemp, *Quiet diplomacy in action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Den Haag: Kluwer Law International, 2001, blz. 72-74.
- 9 Zie Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken 2002, blz. 41.
- 10 Voor de volledige tekst van het rapport zie het internetadres van de AIV, www.AIV-Advies.nl

Over de auteur

EDWIN BAKKER is verbonden aan het Centrum voor Internationale Conflict Analyse en Management van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Het merk Nederland

HAN MULDER

Naar aanleiding van de zes artikelen van het thematisch cluster *LANDEN VAN IMAGO'S NAAR LOGO'S* in het juli-augustusnummer 2002 (blz. 347-373) van de *Internationale Spectator*.

OOIT GING PREMIER RUUD LUBBERS MET EEN DOOR ZAKEN doen geïnspireerde missie naar Japan. Zoals gebruikelijk in het diplomatieke verkeer nam hij voor zijn gastheren een duur geschenk mee. Daar hoeft een vooraanstaand politicus nooit lang naar te zoeken, want er zijn korte lijnen naar het departement dat over de cultuur gaat. Het Nederlandse culturele erfgoed is geschakeerd en er zijn hele opslagplaatsen ingericht die ieder wat wils bieden. Vooral het beroemde blauw uit Delft doet het uitstekend in den vreemde en vormt met het niet minder beroemde oranje uit Den Haag een ijzersterke combine. Als dat blauw dan ook nog eens de vorm heeft van een molen met bewegende wieken of een draaiorgel waar via een bandje echt muziek uit komt, dan zit een Nederlandse regeringsleider op tournee in minstens negen van de tien gevallen zeer gebeiteld.

Ruud Lubbers wilde behalve die prijzige *bric à brac* ook nog iets eigentijds meenemen. Hij voerde een legertje zakenmensen in zijn kielzog mee die wel behoefte hadden aan enige moderniteit en bij wie de koffers trouwens ook al uitpuilden van de sierborden Delfts Blauw in alle soorten en maten. Wat neem je mee naar Japan? Ze hebben daar al zo veel. Tokio verblijden met een pakket vol hoogstandjes aan elektronica uit Eindhoven, wordt als affront opgevat in het land van Sony en Panasonic, had een japanoloog van de Leidse universiteit gewaarschuwd. Uiteindelijk werd het daarom geen Philips, maar Hollandse Nieuwe, vers van de afslag in IJmuiden, vacuüm verpakt. Japanners hebben met Hollanders gemeen dat zij vallen voor rauwe vis. Die nieuwe haring was een schot in de roos, daar leek het sterk op. Helemaal zeker weet je dat maar nooit en het gebruik in het Verre Oosten is er niet voor niets om geschenken ingepakt te laten tot het bezoek is vertrokken. Zo blijft eventuele teleurstelling om de goede gave in elk geval onopgemerkt. Japanners die als *expats* in Nederland verblijven, steken hun grote liefde voor de Hollandse

Nieuwe niet onder stoelen of banken, dus moet het destijds met Lubbers in Tokio een prettige schok der herkenning zijn geweest. Een Nederlandse delegatie met zeebanket in cellofaan. *Se non è vero, è ben trovato!*

Een brug naar identiteit

In de dagen van Lubbers op het Haagse pluche was het begrip *branding* absoluut nog niet gemunt, maar ook toen werd groot belang gehecht aan positieve beeldvorming van ons land over de grens. Er bestond vanaf eind jaren tachtig een werkgroep die zich met *Holland imago* bezighield en waarin vertegenwoordigers van de Rijksvoorlichtingsdienst, diverse ministeries, het bedrijfsleven en de toerismebevorderaars elkaar regelmatig troffen en kennisnamen van ieders initiatieven. Soms ging men vervolgens participeren, maar niet vaak. Wel zag het tijdschrift *Holland Horizon* het levenslicht, dat enkele keren per jaar als missie had het gevarieerde moderne Nederland aan de buitenwereld te verkopen. Oplettende bezoekers van Hare Majesteits ambassades zien een stapel van vers verschenen exemplaren van *Holland Horizon* liggen als zij antichambren voor het een of het ander. De vlag die de lading van het blad dekte heette gewoon 'promotie'. In hoeverre dat iets anders was dan het eigentijdse *branding*, laat zich gissen. Zeker als woorden gevoelig zijn voor modes, beschikken ze vaak slechts over een kortstondige levenscyclus.

Wie voor zijn kennis over Nederland louter is aangewezen op een blad als *Holland Horizon*, met zijn aantrekkelijke *lay-out* en goede foto's, kan snel zijn oordeel vormen: hier hebben we Nederland. Dat is een open samenleving, die innovatie en ondernemingsgeest paart aan een sprankelend cultuurleven op het allerhoogste niveau. Maar helaas misschien, zo werkt dat niet in de praktijk. *Holland Horizon* hoort tot de categorie periodieken die we ook vaak aantref-

fen in het klepje van de vliegtuigstoel. Glanzend, vol kleur, mooi en ook nog jong als het kan trekt het land van herkomst voorbij aan de ogen van de luchtpassagier, terwijl deze in zijn te bondig bemeten vliegtuigstoel zit te wachten op het moment dat de purser de stewardessen op hem loslaat. Het voederen der wilde dieren.

De *Internationale Spectator* van juli-augustus 2002 laat er geen misverstand over bestaan: overal in de wereld zijn landen die menen er wat toe te doen, druk bezig met hun *branding*. Het land als merk, zoals Peter van Ham uitlegt in het openingsverhaal. En een merk is zoveel méér dan een produkt. Je bént als het ware Prada en je draagt de schoenen die daarbij geleverd worden. Wat voor mode geldt, geldt voor landen, zo wil *branding* het; ze moeten emoties van erbij willen horen, exclusiviteit en welbevinden losmaken. In het bijzonder de gang van zaken in Duitsland en Groot-Britannië krijgt in het nummer onderhoudend aandacht. De artikelen zouden in *Adformatie*, het weekblad voor reclame, *marketing* en media niet hebben misstaan, en dat bedoel ik nadrukkelijk als compliment.

Het is niet toevallig dat 'oude' landen van aanzienlijke omvang bij die *branding* een streep vóór denken te hebben. Zij draaien vanuit historisch perspectief al zo lang mee en zijn bovendien naar tijd en ruimte voor veel mensen onmiddellijk traceerbaar. In die zin hebben de beide genoemde landen, maar ook bijvoorbeeld Frankrijk en Italië, een voorsprong op enerzijds een gigant als de Verenigde Staten en anderzijds op de kleintjes, waartoe ik Nederland reken. Daarbij past nuance; ik kom daar op terug.

Peter van Ham voert in zijn bijdrage Charlotte Beers op, die speciaal door de minister van buitenlandse zaken Colin Powell is aangetrokken om de blijde boodschap van Amerika uit te venten. Rik Kuethe, die in *Elsevier* ook stilstond bij 'het merk' Amerika, geeft nog wat aanvullende informatie over die mevrouw Beers en haar dilemma's. Voor het goede doel staat 600 miljoen dollar op de begroting van volgend jaar. Mevrouw Beers is niet van de straat maar van Madison Avenue, waar ze het grote reclamebureau Walter Thompson leidde. Kuethe citeert Beers, die Amerika het 'meest gecompliceerde merk' noemt dat zij ooit heeft gekend. Ze kreeg ooit heel de Verenigde Staten aan de droogkokende Uncle Ben's. Maar de USA is andere rijst, zo moet ze bekennen. Ook de strijdlustige Naomi Klein mengt zich in de merken-discussie en tekent daarbij de volmaakte vierkante cirkel van *branding*. Immers *democratie* en *verscheidenheid* dienen te worden uitgedragen, maar tegelijkertijd ook *consistentie* en *discipline*. Op zich zelf is het al bijna onmogelijk dat eigenzinnige viertal in grote harmonie uit te dragen, maar in het geval van de Ver-

enigde Staten gaat dat al helemaal niet. Het land is te groot, te open, te aanwezig en te omstreven voor een ondubbelzinnig overdraagbaar gevoel. Op een wijze zoals Van Ham beklemmend beschrijft: niets en niemand is meer een mens, een streven of een wenselijkheid. Alles is een merk, 'the brand called You'.

Waarschijnlijk weet men dat in Washington ook wel, maar gaat men ervan uit dat het minste dat men moet proberen, is een beeld van herkenning te animeren en uit te dragen. Ook droogkokende rijst was er niet bij slag of stoot, herinnert Charlotte Beers zich, en keer op keer moeten aanvallen worden afgeslagen uit de culinaire hoek waar men de voorkeur geeft aan de meer klevende variant, een geduchte concurrent volgens de echte rijstkenners.

Duitsland en het Verenigd Koninkrijk

De problemen die de Verenigde Staten hebben bij hun *branding*, zijn zeer specifiek en exclusief voor een land dat vaak wordt gehaat en minstens benijd omdat het mondiaal de dienst pleegt uit te maken. Met dat probleem zitten Groot-Britannië en Duitsland niet; wél met vooroordelen en hardnekkige misverstanden. Uit de stukken van Peter Brusse en Ton Nijhuis in het zomernummer van de *Internationale Spectator* haal ik vooral de notie van voortvarendheid bij de *image building* van de twee door hen bekeken landen. Vooroordelen, zeker in de richting van Duitsland, zijn hardnekkig maar niet onoverkomelijk, is de algemene indruk. Nijhuis' verhaal laat zich zelfs in zekere zin als een *success story* lezen, en de reden daarvan is waarschijnlijk dat Duitsland met zijn tragische verleden van zo ver kwam. De naoorlogse decennia stonden voor Duitsland in het teken van een heel bewuste *Wiedergutmachung*, met als hoeksteen de democratische rechtsstaat, waaronder de gruwelijke geschiedenis zich nooit meer zou kunnen herhalen.

In het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde zich de neiging voortaan als merk door het bestaan te gaan eigenlijk pas onder Tony Blair. Zoals men al die eeuwen zonder een geschreven grondwet had gekund, koesterden de Britten zwijgend dus onuitgesproken datgene wat zij als hun unieke waarden zagen: traditie, *good sport*, onverstoorbaarheid en beschaafde gekigheid. Maar Blair wilde dat anders. Groot-Britannië moest gaan staan voor hedendaags en ondernemend, voor *high tech* en Tate Modern. Die keuze illustreert meteen dat het zeer dringen is rond de schappen met het wenselijks aan imago. Neem bijvoorbeeld Italië, dat is design, esthetiek, kwaliteit van leven. De lijst laat zich gemakkelijk aanvullen met andere middelgrote landen en andere wenselijk geachte stereotypen.

Daarbij voert Peter Brusse dan ook nog een element op dat veel te denken geeft. Hij maakt in zijn

bijdrage gewag van een onderzoekje naar de eigenschappen van het land van herkomst van een *denkbeeldige* pennenfabriek. En wat zien we voor merkwaardigs? Steeds weer duiken hele brede *container*-begrippen op, die kennelijk bruikbaar zijn voor heel verschillende landen. Zo scoort 'betrouwbaar' voor zowel Duitsland als Groot-Britannië, 'vernieuwend' voor zowel Amerika als – opnieuw – Duitsland. Slechts voor ongunstiger noties incasseerde een land soms solo. Zo plakten men op het imaginaire Britse bedrijf het etiket van 'ouderwets', alsmede 'weinig opwindend'. Waarmee weer eens werd geïllustreerd dat men meestal uitdrukkelijker scoort in het negatieve. Wat niet deugt, is opwindend en trekt de aandacht. Niet voor niets slaagden ook de grote schilders van Middeleeuwen en Renaissance er altijd veel beter in de duivelse martelingen van de hel te verbeelden dan de vreugden van de onthechte gezegende geesten bij Onze-Lieve-Heer in de hemel.

Nederland is Engeland niet of Italië en al helemaal niet de Verenigde Staten. Nederland is een betrekkelijk klein land en dat maakt het des moeilijker een duidelijke vingerafdruk in de grote wereld achter te laten. Dat we het sterker moeten proberen dan voorheen, lijkt onomstreden. De noodzaak en urgentie zijn in een nog weer hogere versnelling geraakt, nu binnenkort betrekkelijk dicht bij huis de deuren van de Europese Unie opengaan voor nog weer tien nieuwe leden, in meerderheid kleintjes zoals wij. Het zou het, nu demissionaire, kabinet-Balkenende passen wat beleid en geld te reserveren voor de *branding* van Nederland. Er is in het verleden wel een en ander gebeurd. Maar men ging, met alle respect overigens voor de Nieuwe Haring van Lubbers, zelden de perken van het bevorderen van toerisme te buiten. Blijvende aandacht gold daarom de klompen en de Nachtwacht, maar veel minder de verrassende commerciële, financiële en culturele potentie van Nederland in dagen van voor- en tegenspoed.

Dat wordt mede veroorzaakt door de nationale neiging tot het wegwerpgebaar als Nederlanders het over zichzelf en de verworvenheden van hun drassige delta hebben. Daarin gaat het bedrijfsleven ons voor. Veel mensen in de Verenigde Staten zijn ervan overtuigd dat Heineken een Duits bier is, weet ik uit eigen ervaring ter plaatse. Een gigant als Philips neemt als imagostrategie de kleur aan van het land, waar dit concern actief is. Deze *mimicry* is uiteraard het goed recht van Philips. Ze zitten er voor winst en continuïteit van de onderneming en niet ter meerdere glorie van het Holland imago. Zo komt het dat in de sfeer van het bedrijfsleven alleen de grote financiële bladen in den vreemde nog weleens de Nederlandse herkomst van een concern aanstippen. Verder worden wij slechts genoemd als we weer eens een periode bele-

ven, waarin de voetbal met voortvarendheid wordt beroerd.

Voor een nieuwe marketingstrategie van Nederland als produkt zullen Balkenende en zijn eventuele opvolger dus om te beginnen op zichzelf zijn aangevoelen. Van daaruit kunnen ze proberen de grote commerciële spelers van eigen bodem te interesseren. Maar die belangstelling moeten we niet *a priori* als vanzelfsprekend aanmerken. Het gaat, men leze er Van Ham nog eens op na, veel meer om een bepaald 'gevoel' uit te dragen en veel minder om de 'objectieve kwaliteit' van een produkt. We kopen een handtas van Gucci, omdat het een Gucci is. Voor kwaliteit en praktisch gebruik zien we daarna wel verder.

Branding vindt niet plaats in een vacuüm. Als er al verhalen over Nederland in de wijde wereld in omloop zijn, dan zijn ze in het algemeen weinig vleidend. Nederland 'narcostaat' is bij de nabije burens in Frankrijk een geliefd *epitheton*, misplaatst wellicht, want er vallen in ons land minder drugsslachtoffers dan in 'la douce France' (over epitheta gesproken), maar het is wel hardnekkig en lastig. Ook de in het buitenland veel beschreven Amsterdamse tolerantie met kleurrijke tafereelen van *gay parades* door de grachten tot graffiti op het Nationale Monument draagt bij tot de *branding*, maar waarschijnlijk niet geheel en al tot de merksituering van het produkt Nederland die de strategen zouden wensen. Je kunt een tegenoffensief trachten te ontketenen, maar succes is verre van verzekerd, want het incident en de waan van de dag interfereren, en altijd op een hoogst ongelegen ogenblik. Nederland als een gedegen en tevens rijk geschakeerde democratie kan een stoot verdragen, zelfs als het moet herstellen van de eerste politieke moord sedert vier eeuwen, maar dat vergt in de situering van Nederland als merk toch nog weer lange tijd.

In discussies in clubs als de eerder genoemde werkgroep Holland Imago kwam medio jaren '90 vaak als manco naar voren dat Nederland niet beschikt over een globaal bekend en erkend *landmark*. Parijs en Frankrijk hebben bij wijze van spreken met de Eiffeltoren een weinig sleets monument uit het hoogtij van de Industriële Revolutie, dat nog altijd spreekt voor uitdagende ondernemingszin en innovatie. Het stokbrood staat voor 'joie de vivre', een dagelijks *trademark* naast dat *landmark* van zo-even. Blair liet voor de *restyling* de *Millennium Dome* bedenken, die creatief, modieus en vooral *cool* diende te zijn, het artefact voor nu en straks. Helaas is de Britse *branding* echter een geschiedenis van *trial* en heel veel *error*. Londen en Blair likken hun wonden, maar een volgens Brusse schitterende zilveren brug over de Theems, van St. Paul's naar de Modern Tate, ligt er intussen wel. Ik ging naar Londen om de brug te zien.

Overigens geeft het na lezing van de artikelenserie in de *Internationale Spectator* wel te denken dat 'creatieven' in de brandingbranche als er een *landmark* moet worden bedacht, altijd weer op de proppen komen met lange bruggen en hoge torens.

Nederland beschikt niet echt over een produkt, waaraan het een modern credo logisch kan ophangen. Het inwonertal zoveel kleinere Finland heeft *Nokia*, het wereldmerk dat ongeveer de soortnaam is geworden voor het mobieltje, zoals aspirine dat voor de huishoudpijnstiller werd. *Nokia* als onversneden symbool voor vernuft en praktische zin. Het gaat een stuk minder in de branche. Zelfs *Nokia* stelt de verwachtingen van winst en omzet bij, maar Finland kan voorlopig vooruit. Een eenkennige natie als Zwitserland heeft lang voordat we ook maar zelfs aan *branding* begonnen te denken, in het horloge zijn symbool gevonden voor precisie en betrouwbaarheid. Maar hoe kwetsbaar blijkt zelfs het degelijke Zwitserse uurwerk sinds begin juli van dit jaar, toen twee vliegtuigen in het luchtruim frontaal botsten door een fatale fout van een verkeersleider. In de Russische deelrepubliek Basjkortostan, waar de veelal jeugdige slachtoffers van de ramp vandaan kwamen, was de Zwitserse president niet welkom bij de herdenkingsplechtigheid. De moeder van een van de 44 omgekomen kinderen zei verbitterd over de Zwitsers: 'op hun horloges geven ze een garantie van honderd jaar, maar twee vliegtuigen in een leeg luchtruim kunnen ze niet uit elkaar houden.' Daar staat men dan met leger dan lege handen in Bern. Geen koebel echoot luider in de Alpen dan de klacht van deze Russische moeder. Beeld tegenover geluid. Wat Gertjan Dijkink en Stanley Brunn daarover opmerken, valt wel heel dramatisch aan die vliegcrash te toetsen.

Dat beeld is al lang niet meer de postzegel, waarmee landen heel lang hun waarden en stemmingen uitdroegen in de wereld. Ook daar doen Dijkink en Brunn een paar interessante observaties over de Nederlandse praktijk. In de eerste periode bewezen wij eer aan onszelf met bijzondere postzegels waarop voornamelijk beroemdheden en monumenten. Pas ver in de 20ste eeuw raakte men gefocust op wat men voor veelvormige werkelijkheid wilde laten doorgaan. Totdat de postzegel in navolging van de posterijen werd geprivatiseerd en TPG voor V & D, de Bijenkorf, of wie maar wil de eigen zegels wil ontwerpen, al of niet gegomd en met tandjes. Hoe onbeduidender het land, hoe groter de postzegel, merkte publicist Jan Blokker op, en inderdaad veel Afrikaanse jonge naties zijn scheutig met de mondiale culturele erfenis en trouwens ook met vogels en vissen, mits getooid met veelkleurige vleugels en sluiers. Voor de filatelie was Groot-Britannië daarom lang zo saai, voorspelbaar en aantrekkelijk. Tot ver in de 20ste eeuw alleen maar de

kop van het staatshoofd en zelfs niet de naam van het land erop. Koningin Victoria was de eerste op een postzegel geweest, nadere aanduiding overbodig. Dat was nog eens *branding*. Toen ook Engeland met speciale uitgaven begon, staakte in elk geval deze filatelist het verzamelen.

Besluit

Het zal, kortom, voor Nederland niet eenvoudig zijn zich bij zijn *branding* als produkt van een *niche* te verzekeren, met een redelijke houdbaarheidsdatum en immuun voor plotselinge tegenslag door calamiteit of ander noodlot. Qua ligging kan Nederland uitdragen het ideale atrium voor Europa te zijn. Er wonen goed opgeleide mensen, die hun talen spreken of menen dat te doen. Hun openheid blijkt eruit dat ze nooit hun gordijnen sluiten, behalve als er iemand boven aarde staat, maar dat komt zelden voor in een land met zoveel rouwcentra voor alle gezindten. Nederland als ontmoetingsplaats, de lage drempel en de open deur naar Europa en de wereld. Met leuke, nieuwsgierig makende trekjes, een republiek die koninkrijk werd. Met een eigen mening en daarbij ook tolerant. Een beetje Singapore, maar wel relaxter (en helaas een heel stuk minder schoon).

Maar een *niche*, een gat in de markt, is op zich zelf niet voldoende. Er hoort een beeldmerk bij. Ik kom dan toch wederom met een brug. De Britten hebben de Theems, Nederland heeft de Nieuwe Maas met daaroverheen de Erasmusbrug, de Zwaan in avondlijk tegenlicht, vanwege de foto voor één kwartier helemaal ontruimd. Zet op die lege brug een over de hele wereld aansprekende landgenoot. Is Hiddink misschien een idee? Guus terwijl hij met de ene hand een Hollandse Nieuwe (met staart en zonder uien) verorbert en met de andere de nieuwste elektronica van Philips tegen het oor houdt? Dat mag een mobieltje zijn of wat anders, met *ceo* Gerard Kleisterlee nader overeen te komen. Best mogelijk dat bijvoorbeeld een land als Oostenrijk ook op zulk idee komt. Nog weer een brug erbij. Zij het Donaukanaal, wij de Nieuwe Maas.

Clichés genoeg, akkoord, maar waar haalt men elders zo gauw een doctor honoris causa in de voetbalwetenschap vandaan? ■

Over de auteur

DRS J.C. MULDER is publicist en redactielid van dit blad.

Ooggetuigen: een Nederlander en een Belg in communistisch Oost-Europa

HANS RENNER

HET BOEK VAN HANS KRIJT, *ENKELE REIS Zaandam-Praag*, is een relaas van een Nederlander die het grootste deel van zijn leven in het communistische Tsjechoslowakije heeft doorgebracht. Vanaf 1948, het jaar van de communistische staatsgreep, tot en met de Fluwelen Revolutie, die in 1989 aan het communistische regime in dat land een einde maakte. En hij woont nog steeds in Praag, samen met zijn vrouw Olga, voormalig docente Nederlands aan de Karelsuniversiteit en een gevierd vertaalster vanuit de Tsjechische taal in het Nederlands en vice-versa.

In ons land bevinden zich thans ongeveer 3.500 burgers van Tsjechische of Slowaakse origine. De overweldigende meerderheid van hen kwam naar Nederland omdat zij niet onder een communistische dictatuur wensten te leven. Deze Tsjechoslowaken – de recensent van dit boek inbegrepen – verwierpen het communisme en kozen bewust voor vrijheid in een democratisch land, dat inmiddels hun thuis is geworden.

De Nederlander Hans Krijt, geboren in 1927, bewandelde de omgekeerde weg. Nederlanders die zich langdurig in het communistische Tsjechoslowakije vestigden – om welke reden dan ook – zijn op de vingers van een hand te tellen. Van hen heeft bij mijn weten alleen Hans Krijt zijn ervaringen op schrift gesteld en uitgegeven. Dit maakt zijn verslag tot een bijzonder document, te meer daar de auteur vrij openhar-

tig over zijn leven onder het communisme verhaalt.

In het eerste gedeelte van het boek behandelt Krijt vrij uitvoerig zijn jeugd in het gezin van een Zaandamse loodgieter in het vooroorlogse Nederland en de bezettingsjaren. Zijn levensavontuur begint in de zomer van 1947, wanneer hij besluit uit het Nederlandse leger te deserteren om zich aan uitzending naar Nederlands-Indië te onttrekken. De deserteur kan niet in Nederland blijven. Kameraden uit de Communistische Partij Nederland (CPN) – in dit verband wordt ook de latere fractieleider in de Tweede Kamer Marcus Bakker door Krijt genoemd – helpen hem aan schuiladressen in België. Hij kiest min of meer toevallig voor Tsjechoslowakije als zijn definitief toevluchtsoord, waar in Praag in februari 1948 de communisten via een *putsch* inmiddels aan de macht waren gekomen. Een communistisch regime in dit land houdt Krijt niet tegen. In Nederland heeft hij immers ook al sterke communistische sympathieën gekoesterd.

Krijt arriveerde in Tsjechoslowakije in april 1948 en vond al snel op het platteland, niet ver van de hoofdstad, werk als knecht bij een Tsjechische boerenfamilie. Dit was nog in de tijd voordat deze stakkers met dwang

Hans Krijt: *Enkele reis Zaandam-Praag*. Amsterdam: de Prom, 2002; 336 blz.; 19,98 euro; ISBN: 90-680-1754-3

Jan Debrouwere: *Stipmomenten: een relaas*. Leuven/Leusden: Uitgeverij Acco, 2002; 225 blz.; 19,70 euro; ISBN: 90-334-4946-3

in kolchozen werden gedreven. Hij sprak geen Tsjechisch en was alleen al om die reden niet goed op de hoogte van wat zich in het land, maar ook rondom hem, afspeelde.

De Tsjechische boer ploegde voort, de Nederlandse deserteur hielp hem. Het jaar 1948 ging voorbij, het jaar 1949 bijna. De lezer die van de geschiedenis van het stalinistische Tsjechoslowakije op de hoogte is – laat staan iemand die deze geschiedenis zelf heeft meegemaakt – krijgt een sterk voorgevoel van wat er met Hans Krijt straks gaat gebeuren. Hij weet zeker dat het gebeurt, hij weet alleen niet wanneer.

Het gebeurt op bladzijde 118, in november 1949. De Tsjechoslowaakse geheime dienst, de StB, haalde Hans Krijt op en bracht hem naar haar Praagse hoofdkwartier in de beruchte Bartolomějská-straat. Het leven van de jonge Nederlander, hij is pas tweeëntwintig, nam een nieuwe wending.

Er volgde een 'bewerking' van de gevangene volgens de klassieke methoden van psychische terreur van de veiligheidsdiensten in de commu-

nistische dictaturen van die tijd. Eerst werd hij opgesloten in een cel met Tsjechische lotgenoten, fatsoenlijke mensen, die zich net als hij van geen kwaad bewust waren. Later kreeg Krijt een 'beschikking' met de vermelding van de reden voor zijn arrestatie, namelijk dat door zijn verblijf 'op het grondgebied van de Tsjechoslowaakse republiek de belangen van het land in gevaar gebracht konden worden'. De onderzoekers van de StB vertelden hem dat hij te zijner tijd over de grens zou worden gezet. Met de uitzetting maakten zij echter geen haast. Krijt werd overgeplaatst naar een ander vertrek, een vuile, nauwelijks belichte kelderruimte, met een stel criminelen als bewoners. Het verblijf hier werd voor de jonge man een ware nachtmerrie.

Inmiddels gingen de verhoren 'boven de grond' gewoon door. De Nederlander werd hiertoe uit de 'onderwereld' overgebracht naar een ander gebouw in de stad. Vanuit het raam van de politiewagen kon hij even van het normale straatleven 'genieten', en daarna ging hij weer terug naar zijn jammerlijke vertrek.

Na ongeveer zes weken kwam uiteindelijk de aap uit de mouw van de geheime dienst. In de woorden van de auteur: 'In een "vriendelijk" gesprek vertelde een man me, dat men na een onderzoek besloten had mij niet over de grens te zetten. Ik moest begrijpen dat dat onderzoek nodig geweest was, omdat het kapitalistische Westen de jonge socialistische staat Tsjecho-Slowakije zo veel mogelijk schade trachtte te berokkenen, onder andere door hun agenten hier te laten opereren. Daarom was uiterste voorzichtigheid geboden. Iemand als ik die, zoals men vastgesteld had, zelf de kapitalistische koloniale politiek had afgekeurd en het socialisme aanhing, zou er dus zeker geen bezwaar tegen hebben om eventuele ontmoetingen met buitenlanders te melden. Hiertoe zou zo nu en dan een van hun mensen contact met mij opnemen en een afspraak met mij maken.'

De rest van het 'vriendelijke' gesprek laat zich raden. Hans Krijt: 'Feit is dat ik mijn, voor Nederlanders zo typerende "brutale mond" niet meer had. [...] Hier had ik hem in dit nieuwe "klimaat" stukje bij beetje verloren. Ik stelde geen vragen over wat me dwarszat, ik sribbelde niet tegen. Buitenlanders zou ik niet zo vaak tegenkomen, redeneerde ik voor mezelf. Gedwee tekende ik het opgestelde protocol.'

Krijt werd een vrij man, de communistische wereld ging voor hem open. Hij werd in de officiële communistische structuren opgenomen en kon de zegeningen van het systeem tellen. Hij studeerde aan de vernaamde Praagse filmschool, trouwde met Olga Fuchsová, een fanatieke jonge communiste, die net als vele Tsjechische jeugdigen van toen, de oude en versleten wereld wilde verbeteren. Hans Krijt ging werken op de 'Redactie voor propaganda en documentaires' bij de Tsjechoslowaakse televisie en bracht het daar spoedig tot tv-regisseur. Hij en zijn collegae liepen 'met hun programma's netjes in de politieke pas'.

De titel van het boek suggereert dat het hier om een autobiografie van Hans Krijt gaat. Dit is geenszins het geval. Naast de beschrijving van zijn leven behandelt Krijt aan de hand van belangrijke officiële documenten, krantenartikelen of brieven de grote lijnen van de naoorlogse geschiedenis van Tsjechoslowakije. Wat opzet betreft doet zijn werk sterk denken aan *De eeuw van mijn vader* van Geert Mak.

Er is echter een groot verschil. Anders dan Mak geeft Krijt slechts zelden zijn eigen visie op de gebeurtenissen weer. Hij registreert slechts, alsof hij met zijn filmcamera aan het werk is, vermeldt tegenovergestelde meningen of standpunten, maar onthoudt zich van enig commentaar. Deze manier van schrijven van geschiedenis is voor de lezer op den duur onbevredigend. Hij wil juist weten wat Krijt zelf van de gebeurtenissen vond waarvan hij ooggetuige

was, zoals van de politieke processen in de jaren '50.

De 'kleine geschiedenis' van Hans en Olga Krijt lijkt sprekend op die van vele andere Tsjechoslowaken, zowel communisten als partijlozen. Zij kiezen tijdens de Praagse Lente van 1968 voor Dubček en de hervormingen, hopen op een 'socialisme met een menselijk gezicht' en worden in augustus van dat jaar overrompeld door de militaire interventie.

Het voltallige gezin van Krijt vertrekt naar Nederland. Zij beslissen echter terug te keren naar Praag, op het moment dat de meeste hervormingen reeds zijn teruggedraaid en tienduizenden Tsjechoslowaken juist bezig zijn het land te ontvluchten. Door het nieuwe regime van het 'genormaliseerde' Tsjechoslowakije worden zij behoorlijk aangepakt. Olga zegt uit protest haar partijlidmaatschap op en krijgt begin jaren '70 in Tsjechoslowakije een vertaal- en publicatieverbod. Hans, met een Nederlands paspoort op zak, doet vertaalwerk en schrijft stukken voor de Nederlandse media. Zij houden hun rug recht.

Dit leesbare boek staat vol van diverse historische wetenswaardigheden uit de Tsjechoslowaakse geschiedenis na 1948, vermengd met episode uit het leven van Hans Krijt en zijn Nederlands-Tsjechische gezin onder het communisme. Sommige belangwekkende gebeurtenissen met betrekking tot de Nederlands-Tsjechische relaties in die jaren zal de Nederlandse lezer vergeefs in het boek zoeken. Bijvoorbeeld het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken Max van der Stoep aan Praag in maart 1977 en zijn ontmoeting met de woordvoerder van Charta 77, prof. Jan Patočka, of de verwickelingen rondom de uitreiking van de Erasmusprijs aan Václav Havel in 1986. Ook geen woord over Krijts persoonlijke belevenissen tijdens de Fluwelens Revolutie in 1989, een historische mijlpaal waarmee dit boek eindigt.

Deze kritische kanttekeningen mogen geen afbreuk doen aan de

boeiende getuigenis van een Nederlander over zijn leven onder het communisme. Het is een eerlijk verslag. De Nederlander Krijt toonde zich onder dit systeem bepaald geen held, maar nog minder een schurk. Hij trachtte net als miljoenen Tsjechen en Slowaken te overleven. Daarbij heeft hij zich met zijn vrouw Olga als geen ander verdienstelijk gemaakt voor de verspreiding van de Tsjechische literatuur in Nederland; een wapenfeit dat niet hoog genoeg kan worden aangegeslagen.

Ook in de herinneringen van Jan Debrouwere, *Stipmomenten. Een relaas*, speelt het communistisch Oost-Europa (in het bijzonder de DDR, Polen en Roemenië) een prominente rol. Deze Belgische leeftijdgenoot van Krijt – hij is geboren in 1926 – omschrijft zijn getuigenissen als ‘een illustratief relaas van wat gebeurde en hoe ik het gebeuren zag’. Hij blikt terug op het vooroorlogse België, op de oorlogsjaren in Antwerpen, en op de tijd toen hij als oorlogsvrijwilliger in het Belgische leger dienst deed in Noord-Ierland en Duitsland.

In 1949 werd Debrouwere lid van de Kommunistische Partij van België (de KPB); hij maakte binnen deze organisatie in korte tijd een indrukwekkende carrière. Hij bracht het er tot een topfunctionaris, met o.a. baantjes als persdirecteur van het partijorgaan *De Rode Vaan*, partijbestuurder in Antwerpen en internationaal partijsecretaris. Vanaf 1963 was hij lid van het Centrale Comité van de KPB, vanaf 1965 lid van het partijpresidium.

Jan Debrouwere, die zich in het boek etaleert als een kritisch functionaris tot bijna aan het dissidente toe, maakte kennis met het communistische Oost-Europa op een geheel andere wijze dan Hans Krijt: als prominent vertegenwoordiger van een West-Europese broederpartij, met alle daartoe in communistisch Oost-Europa behorende egards en privileges. Deze waren bepaald niet gering.

Toch bekijkt Debrouwere het communistische verleden in Oost-Europa met kritische blik. Hetzelfde geldt ook zijn oordeel over de toenmalige partijleiders, met Walter Ulbricht als uitzondering. Over deze Oost-Duitse politicus (Ulbricht was van 1953 tot 1971 in de DDR aan het bewind) is hij opvallend mild. Dit geeft te denken, aangezien de auteur als correspondent van *De Rode Vaan* de periode 1959-1962 juist in Oost-Berlijn heeft doorgebracht. Hij zag met eigen ogen de Muur verrijzen (1961) en ook de schietpartijen van de DDR-grenswachters op de vluchtelingen waren hem ongetwijfeld bekend.

De *Stipmomenten* zijn vlot geschreven, met de nodige ironie en zelfs met cynisme, zo herkenbaar bij de Westerse journalisten die het totalitaire systeem achter het IJzeren Gordijn van Stalin tot en met Tsjernenko destijds aan de kaak stelden. Hier gaat het echter om een verslag van een hoge Belgische *apparatsjik*, een van de ‘ausländische Nobelgenossen’, zoals hij zelf schrijft (blz. 145), die door dat zelfde systeem in de watten werden gelegd.

Met de historische werkelijkheid neemt deze oud-communist het niet zo nauw. Zo wordt Polen door hem tot tweemaal toe als lid van de Europese Unie gepresenteerd. De achternamen van enkele Oost-Europese prominenten worden consequent verkeerd geschreven (Gliemp, Kwiatnewski) of krijgen een andere voor naam (Ludvik Strougal). Hier en daar traketeert Debrouwere zijn lezer op vertellingen die in een roddelblad niet zouden misstaan. Daarbij presenteert hij sommige verhalen als ‘waar gebeurd’, terwijl deze destijds de ronde deden als politieke witzens tot (leed)vermaak van de Oost-Europese burger, bijv. de populaire anekdote in Tsjecho-Slowakije over de ‘schone handen’ van Lubomír Štrougal (blz. 211-212).

Toch zijn de *Stipmomenten* van Jan Debrouwere bepaald meer dan een geestige opfriscursus van de

geschiedenis van communistisch Oost-Europa. Enkele sfeertekeningen van zijn hand van het leven in Oost-Europa zijn ronduit meesterlijk. Hij gunt ons bovendien een blik achter de coulissen van de grote communistische politiek. Door het hele boek heen blijft de persoonlijke kant van deze prominente getuige, die het aan zelfgenoegzaamheid bepaald niet ontbreekt, intrigeren.

Wat moet de lezer bijvoorbeeld over de volgende ontboezeming van Debrouwere denken? ‘[...] Maar dat “Die Partei immer Recht hat” zoals Louis Fürnberg in de DDR dichtte, was niet aan mij besteed. Wie vechten wou, maar mijn slechte eigenschappen niet had, hield het nooit langer dan tien jaar in de KP uit. Er ging voor mij grote moeite mee gepaard. Ik raad het niemand aan. Ik heb uren op ontslagbrieven zitten starren, ze dan stukgescheurd.’ (blz. 136)

Ten slotte werd Jan Debrouwere naar goed communistisch partijgebruik, dat ook in België gold, van het ene uur op het andere van zijn functies in de KPB ontheven. Hij ‘werd gegààn’, zoals het heette, maar zijn ontslag geschiedde niet eerder dan in het gedenkwaardige jaar 1989, na veertig jaar partijlidmaatschap, op bijna pensioengerechtigde leeftijd.

Men kan zich bij het lezen van *Stipmomenten* niet aan de indruk onttrekken dat deze internationale communistische tijger decennia lang stevig genoten heeft van *la dolce rossa vita*: van recepties, diners, drinkgelagen, de beste Oost-Europese restaurants, luxe partijhotels, mooie vakanties. En *last but not least* van interessante en vaak amusante gesprekken met allerlei hooggeplaatste en minder hooggeplaatste Oost-Europese kameraden. Zijn geweten liet hij toen samen met zijn overjas hangen in de garderobe van de communistische congreszalen en partijgebouwen in Berlijn, Warschau, Praag, Boekarest of Moskou. De kater kwam later.

DR. H. RENNER is hoogleraar Midden-Europese geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Zoektocht naar Europees asielrecht

MARK EVERS

EEN VEEL GEHOORD CLICHÉ OVER DE harmonisatie van het asielrecht binnen de Europese Unie is dat er veel gepraat maar weinig bereikt wordt. Hoewel er ongetwijfeld enige waarheid in deze stellingname schuilt – immers 'how does a cliché become a cliché' – is de afgelopen jaren ook het nodige werk volbracht.

In de bundel *Naar een Europees asielrecht* buigen drie auteurs (Vermeulen, Battjes en Spijkerboer) zich over de wijze waarop de EU invulling heeft gegeven aan de ontwikkeling van het Europese asielrecht en geven zij een kritische beschouwing over de thans voorliggende voorstellen. Volgens de auteurs heeft het Europese asielrecht sinds Tampere en het Verdrag van Amsterdam een vlucht naar voren genomen. Deze ontwikkeling vinden de schrijvers wenselijk, maar de concrete invulling daarvan bekritisieren zij op onderdelen.

In de eerste bijdrage 'Naar een Europees asielrecht. Hoofdlijnen en kernvragen' schetst Vermeulen een helder en zeer leesbaar historisch overzicht van 'de vluchteling door de eeuwen heen'. Vermeulen start in de klassieke oudheid (tempelasiel, later kerkasiel) en komt, via asielverlening in relatie tot de ontwikkeling van de soevereine staat, uit bij de instelling van de eerste Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) en de inwerkingtreding van het Vluchtelingenverdrag. Het Verdrag stamt uit 1951 en is in zekere zin een 'kind van zijn tijd'. Opgesteld door, primair, de westerse landen, ten tijde van de Koude Oorlog, ademt het Verdrag 'liberaal-democratische waarden' uit. Het Verdrag was dan ook mede bedoeld als ideologisch wapen in de strijd tegen het communisme. Saillant detail is dat de toenmalige Commu-

nistische Partij Nederland (CPN) in de Tweede Kamer tegen goedkeuring van het Verdrag stemde.

Vermeulen gaat wat uitgebreider in op de ontwikkelingen sindsdien. Hij beschrijft dat een asielzoeker steeds meer alleen dan als vluchteling wordt beschouwd, indien de vervolging waaraan hij wenst te ontvluchten specifiek, uniek op hem gericht is (de zg. 'singling out'-leer). Hiermee wordt *de facto* de idee van groepsvervolgung verworpen.

Parallel aan deze ontwikkeling zijn nieuwe asielgronden en internationaalrechtelijke verplichtingen ontstaan. De belangrijkste hiervan zijn de *non-refoulement*-geboden (of: uitzettingsverboden) van art. 3 EVRM (Europees Verdrag van de Rechten van de Mens) en art. 3 Antifolterverdrag (naast art. 33 Vluchtelingenverdrag). Volgens deze artikelen is uitzetting verboden als de vreemdeling in een mensenrechtelijk onaanvaardbare situatie komt.

Pas na een uitgebreide beschrijving van inhoud en reikwijdte van de *non-refoulement*-geboden komt de auteur toe aan de 'kernvragen' van zijn betoog. Het meest interessant is de uitvoerige beantwoording van de derde vraag over de subsidiaire beschermingsstatus in het ontwerp voor de Definitierichtlijn van de Europese Unie.¹ De auteur noemt deze lacuneus, onduidelijk en juridisch gebrekkig. Vermeulen hekelt – terecht – dat bepalingen uit andere verdragen klakkeloos (letterlijk!) zijn overgenomen, zonder dat is nagedacht over de consequenties. Zo mogen lidstaten volgens de richtlijn zware criminelen geen subsidiaire status onthouden en lijkt art. 15c

B.P. Vermeulen, H. Battjes en T.P. Spijkerboer (red.):
Naar een Europees asielrecht.
Utrecht: LEMMA, 2002; 192 blz.; 19,50 euro;
ISBN: 90-5931-091-8

de verplichting tot bescherming uit te breiden tot die vreemdelingen die *niet* onder de *refoulement*-verboden vallen (beide ongetwijfeld onbedoeld).

Het stuk van Vermeulen is helder en overtuigend. Het had echter ook een stuk bondiger gekund. De historische beschrijving is aardig om te lezen, maar zij bevat geen nieuwe informatie. Ook de uitgebreide beschrijving van de *non-refoulement*-geboden is niet strikt noodzakelijk voor een goed begrip van de analyse van de 'kernvragen' voor het Europees asielrecht. De vragen zelf beantwoordt hij uitvoerig en overtuigend.

Battjes behandelt in zijn bijdrage 'Het communautaire asielrecht' recente (aangenomen) voorstellen inzake de Europese asielwetgeving, die de eerste stappen naar een Europees asielsysteem vormen. Hij toetst of de voorstellen 'efficiënt' en 'fair' zijn en of ze leiden tot harmonisatie. De voorgestelde criteria voor vluchtelingen- en subsidiaire statusverlening, de inhoud van die statussen en de procedurenormen inzake asielverzoeken zijn volgens Battjes 'fair' en 'efficiënt'. Het ontluikende Europese asielsysteem als geheel beoordeelt hij negatiever. Zowel de Dublinverordening als de 'veilige derde landen-exceptie' zijn naar zijn mening verre van 'fair'. De vaststelling ervan lijkt vooral te zijn ingegeven door overwegingen van (vermeende!) 'efficiency'.

Ook meent Battjes dat de huidige voorstellen niet leiden tot harmonisatie. Op een aantal punten stro-

ken de voorstellen niet met internationaalrechtelijke normen. Volledige harmonisatie is echter zowel juridisch als feitelijk op dit moment nog onmogelijk. Het lijkt verstandig Battjes' suggestie op te volgen in ieder geval de juridische barrière te slechten door een algemene bevoegdheidsgrondslag in het EG-verdrag op te nemen.

Battjes' preadvies is uitvoerig, maar het is op onderdelen lastig leesbaar. Hij herhaalt zichzelf soms en de argumentatie schiet op onderdelen te kort. Zo beargumenteert hij te weinig dat de lidstaten altijd geneigd zijn tot 'neerwaartse harmonisatie' of, in gewoon Nederlands, een verslechtering van de materiële situatie van de asielzoeker (blz. 65, 70, 90, 98, 106). Ook lijkt hij te ontkennen dat soepel nationaal beleid een aanzuigende werking kan hebben. Nationaal beleid zal zeker niet de enige factor zijn die van invloed is op de keus van de asielzoeker, maar om deze factor volledig uit te schakelen (blz. 90, 98, 106), gaat mij te ver. Ook zijn stelling dat de aanwezigheid van een subsidiaire status er per definitie toe leidt dat de vluchtelingenstatus minder vaak wordt afgegeven, vind ik wat mager tjes beargumenteerd. Desalniettemin bevatten zijn conclusies nuttige waarschuwingen aan het adres van beleidsmakers.

Spijkerboer beschrijft in zijn bijdrage 'Wie beslist over bescherming tegen refoulement: het bestuur of de rechter' de dilemma's waarmee de Europese lidstaten zich geconfronteerd zien op het terrein van de asielrechtelijke bescherming. Hij geeft in heldere bewoordingen weer hoe deze rechtsbescherming vorm kan worden gegeven: ofwel door de onafhankelijke rechterlijke macht, ofwel door het democratisch gelegitimeerd bestuur.

De auteur zoomt in op een specifieke categorie uit de Definitierichtlijn: de zg. 'ontheemden'. Deze groep kan internationaal rechtstreeks werkende bepalingen bij de

rechter afdwingen en valt daarmee in de eerste variant. Voor beide varianten ('rechter' of 'bestuur') zijn argumenten pro en contra aan te voeren en Spijkerboer doet dat overtuigend en uitputtend.

Spijkerboers conclusie is origineel, pragmatisch en juridisch verdedigbaar: een zeldzame combinatie. Hij maakt een onderscheid tussen het 'recht op bescherming' en de opvang van de ontheemden. Volgens hem moet het 'recht op bescherming' juridisch worden vastgelegd, omdat dit niet mag worden overgeleverd aan de grilligheid van het bestuur. Het gaat hier om een 'grondrecht', dat net als onze eigen grondrechten wettelijk verankerd moet worden.

Het 'recht' om niet te worden teruggestuurd strekt zich echter niet uit tot de manier van opvang. Op dat terrein (wat voor voorzieningen, rechten en plichten krijgt de groep ontheemden?) moeten de lidstaten volgens Spijkerboer vooralsnog keuzevrijheid houden. De Definitierichtlijn legt vast dat deze groep in aanmerking komt voor een verblijfstitel met veel voorzieningen. Volgens Spijkerboer wordt op dat punt in deze richtlijn voor de troepen uitgelopen. Pas als hiervoor in de lidstaten voldoende draagvlak is, zal tot een dergelijke maatregel kunnen worden overgegaan.

Concluderend, deze adviezen lijken nuttig voor (internationale) beleidsmakers. De auteurs zetten een aantal terechte vraagtekens bij de voorstellen van de Europese Commissie, waar politici en ambtenaren hun voordeel mee kunnen doen. Voor een breed publiek zijn de adviezen niet geschikt: ze vereisen een vrij gedegen kennis van het (Europese) asielrecht en ze zijn niet altijd even leesbaar. De rommelige lay-out en het grote aantal 'vertypingen' bevorderen de leesbaarheid niet.

De zoektocht naar een Gemeenschappelijk Europees asielsysteem is één van de interessantste en belang-

wekkendste ontwikkelingen binnen de Europese Unie. Het onderwerp is in hoge mate gepolitiseerd en harmonisatie van het beleid heeft grote gevolgen voor asielzoekers. Dat maakt die ontwikkeling uitermate spannend en belangwekkend. Het onderwerp zal sowieso nog lang hoog op de politieke agenda blijven, want – zoals de auteurs terecht opmerken – 'zolang mensen voeten hebben gebruiken ze die', of we dat nu leuk vinden of niet.

Noot

- 1 Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven. (COM/2001/0510 def.)

MR. DRS. MARK A. EVERS is verbonden aan de Stichting Intermin Junior. Hij was van 1998 tot 2002 werkzaam bij het Ministerie van Justitie, van 1998 tot 2001 bij de Directie Vreemdelingenbeleid.

Zelden voorrang voor mensenrechten

MARIKE RADSTAAKE & FLOOR MEERTENS

HET BOEK *HUMAN RIGHTS IN THE Foreign Policy of The Netherlands* is van belang voor een brede kring. Politici, ambtenaren, NGO's en academici kunnen hier lessen uit trekken voor de vertaling van beleid in de praktijk. In heldere stijl geeft het boek inzicht in de uitvoering van het Nederlandse mensenrechtenbeleid van de afgelopen 25 jaar. Klopt het beeld dat men in het buitenland heeft, dat Nederland vaak voorrang geeft aan mensenrechten boven andere belangen? Hoe weegt Nederland de diverse belangen tegen elkaar af en strookt dat met de uitgangspunten van de Nota *De Rechten van de mens in het Buitenlands Beleid* van 1979 (hierna: Nota), die nog steeds onderschreven worden? Kortom, wat betekent in de praktijk het principe dat mensenrechten essentieel onderdeel zijn van buitenlands beleid?

In het inleidend hoofdstuk worden de uitgangspunten van het Nederlandse beleid uiteengezet. Besproken worden de plaats van mensenrechten in het buitenlands beleid; de aard van de mensenrechten; normstelling; implementatie; economische relaties; interventie in binnenlandse aangelegenheden; en ontwikkelingsbeleid. In acht hoofdstukken, van verschillende auteurs, wordt gedetailleerd het beleid ten aanzien van de volgende landen of gebieden besproken: Argentinië, Chili, Midden-Amerika, Turkije, de Sovjetunie, China, Indonesië en Zuid-Afrika. De praktijk wordt afgezet tegen de principes van de Nota. Hierbij is gekeken naar het multilaterale en het bilaterale raamwerk. Onder het laatste valt ook het optreden in EU-verband. Natuurlijk is een landenkeuze altijd te bekritisseren, maar het geheel geeft de veelkleurigheid van de praktijk goed

weer en is belangwekkend om te lezen.

Normstelling en toezichtsmechanismen. In principe hecht

Nederland evenveel belang aan *alle* rechten, zoals ook blijkt uit de actieve ondersteuning van het principe van universaliteit van mensenrechten. Toch legden opeenvolgende regeringen in de praktijk meer nadruk op burger- en politieke rechten. Positief is de actieve inzet op het terrein van ontwikkeling van normstelling en effectieve toezichtsmechanismen. Nederland was vooral actief in de VN-Commissie van de Rechten van de Mens.

Toepassing van de instrumenten in de praktijk was niet altijd evident. Om Turkije aan te spreken op de mensenrechtensituatie kon Nederland uiteenlopende mechanismen inschakelen op het niveau van de VN, de Raad van Europa en de OVSE. Het beleid was echter inconsistent. Hoewel men aangaf respect voor mensenrechten te willen bevorderen, prevaleerden vaak politieke en economische overwegingen. Behalve in het kader van de statenklacht tegen Turkije in 1982, heeft Nederland deze mogelijkheden niet benut. Aan druk van NGO's het Moskou-mechanisme van de OVSE in te schakelen, werd niet toegegeven. Onwil van grotere EU-lidstaten hieraan mee te werken, speelde hierbij een grote rol. Het argument naar buiten toe was dat Turkije binnen de Raad van Europa aangesproken moest worden – dit gebeurde echter ook niet.

Inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Nederland is een relatief klein land met beperkte macht in internationale relaties. Het bekri-

Peter Baehr, Monique Castermans-Holleman & Fred Grünfeld: *Human Rights in the Foreign Policy of The Netherlands*.

Antwerpen: Intersentia, 2002; xii + 250 blz.; 49,= euro; ISBN: 90-5095-221-6

tiseren van de mensenrechtensituatie in een ander (groter) land kan daarom negatieve gevolgen hebben. Voorbeelden zijn China en Indonesië.

China houdt vast aan het standpunt dat mensenrechten een interne aangelegenheid zijn. Dit was evident toen China in 1997, reagerend op Nederlandse initiatieven in de Mensenrechtencommissie van de VN, de relatie met Nederland gedurende enkele maanden in de ijskast zette. Sinds eind jaren '90 laat het Nederlandse China-beleid zich typeren als constructieve samenwerking.¹ De mensenrechtendialoog tussen de Europese Unie en de Volksrepubliek China is een belangrijk element hiervan. Dreiging van China met opschorting van die dialoog als de EU een resolutie zou indienen in de VN-Mensenrechtencommissie, leidde ertoe dat EU-lidstaten in 1998 en 1999 geen resolutie indienden. Economische overwegingen gaven hierbij de doorslag.

In het geval van *Indonesië* was het altijd schipperen. De Nederlandse bevolking en mensenrechtenorganisaties oefenden grote druk uit om krachtig op te treden. De Nederlandse regering wilde zich wel uitspreken over de mensenrechtensituatie, maar zij twijfelde aan de effectiviteit, gezien het koloniale verleden. Ook vreesde men de negatieve gevolgen voor de economische relaties. In 1992 verbrak Indonesië de ontwikkelingsrelatie met Nederland vanwege de Nederlandse kritiek op de mensenrechtensituatie. Neder-

land dreigde vervolgens met opschorting van economische hulp. Dit had een negatieve weerslag op NGO's in Indonesië.

Ondanks de mogelijk negatieve gevolgen op de korte termijn voor Nederland, kunnen dergelijke incidenten internationale aandacht stimuleren en positieve effecten op de langere termijn genereren.

Economische belangen. De Nota stelt dat regeringen mensenrechtenoverwegingen kunnen laten prevaleren boven economische belangen. Maatregelen mogen echter nooit disproportioneel schade toebrengen aan Nederlandse belangen. Het begrip *disproportioneel* is voor meerdere uitleg vatbaar.

Het apartheidsregime in Zuid-Afrika werd in Nederland onder andere vanwege de historische banden sterk afgewezen. Actiegroepen en parlementariërs eisten een daadkrachtiger optreden, maar de Nederlandse regering koos een voorzichtige koers en voerde een soort 'wishy-washy'-beleid. Nederland veroordeelde de apartheid, maar wilde zich mede vanwege economische belangen niet verder mengen in de binnenlandse aangelegenheden.

In het geval van Chili werden wel financiële en economische stappen genomen. De sterke ideologische banden met de regering-Allende, de publieke opinie en druk van NGO's droegen bij aan de politieke wil om sterk te reageren op de mensenrechtenschendingen onder het regime van Pinochet. Dat Nederland geen belangrijke economische betrekkingen met Chili had, speelde ook een rol.

Dit staat in contrast met het beleid ten aanzien van Argentinië. De Nederlandse regering onderschatte de berichten van NGO's over aard en omvang van de mensenrechtenschendingen. Ook parlementariërs waren niet succesvol in het beïnvloeden van het beleid. Daarnaast waren economische belangen debet aan de magere reactie; zelfs wapenleveranties gingen door. Dit

hoewel Nederland economisch belangrijker was voor Argentinië dan andersom (maar Chili was in economisch opzicht minder belangrijk).

Ontwikkelingssamenwerking. Via het ontwikkelingsbeleid wordt invulling gegeven aan het belang van economische, sociale en culturele rechten. Daarnaast ziet Nederland versterking van institutionele kaders als een belangrijk instrument voor democratisering. Andere positieve acties ter bevordering van mensenrechten zijn educatie en training van militairen en politie. Ontwikkelingssamenwerking mag niet gebruikt worden als straf of beloning. Toch bestaat de mogelijkheid geen steun toe te kennen, of hulp op te schorten, in geval van grove en voortdurende mensenrechtenschendingen. Als reactie op mensenrechtenschendingen in Midden-Amerika was Nederland bereid het instrument van ontwikkelingssamenwerking toe te passen. Er werd gekozen voor een *positive linkage*-benadering, wat inhield dat rechtstreekse hulp aan specifieke groepen actief op het terrein van mensenrechten mogelijk bleef, zelfs als er niet langer bilaterale hulp werd gegeven.

Lessen uit de landenstudies. De auteurs concluderen dat het mensenrechtenbeleid in de praktijk sterk wordt bepaald door de aard en omvang van de mensenrechtenschendingen, historische banden en economische relaties met het land in kwestie. Ook geopolitieke overwegingen spelen een rol. De afweging tussen economische belangen en mensenrechten kan van geval tot geval sterk verschillen. Het principe van non-selectiviteit en onpartijdigheid is in de praktijk niet altijd gehandhaafd (of te handhaven).

Verder constateren de auteurs dat de politieke kleur van een minister minder bepalend is voor het beleid dan de stoel waarop hij of zij zit. Opeenvolgende ministers van Economische Zaken waren meestal

voor voortzetting van wapenexporten in geval van ernstige mensenrechtenschendingen, in tegenstelling tot hun collega's van Buitenlandse Zaken. Ook binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken bestonden uiteenlopende stromingen. Het was praktisch onmogelijk voor enkele mensenrechtenambtenaren alle activiteiten te overzien en te zorgen dat de Nota werd nageleefd. Bovendien waren deze principes niet altijd ondubbelzinnig. De invloed van NGO's op het beleid was, evenals die van het parlement, zeer wisselend.

Een terugkerend punt in de landenstudies is de toenemende samenwerking binnen de Europese Unie op het gebied van buitenlands beleid. Een voordeel is het grotere effect van gezamenlijk optreden. Nadelen echter zijn de vertraging, de afzwakking van standpunten en het verlies van een eigen gezicht. Het gezamenlijk optreden biedt de lidstaten de mogelijkheid van politiek opportunisme: men kan zich achter de brede rug van de EU verschuilen en zo represailles van de staat in kwestie voorkómen.

Helaas wordt in het boek niet gekeken naar wat Nederland heeft gedaan om het *EU-beleid* zoveel mogelijk om te buigen in de richting van de Nederlandse principes. Een apart hoofdstuk over de vertaling van de Nederlandse uitgangspunten naar het *Europese niveau* zou met het oog op de toekomst zeker interessant zijn geweest.

Ten slotte concluderen de auteurs dat Nederland de afgelopen jaren een minder uitgesproken mensenrechtenbeleid is gaan voeren en geven zij vier mogelijke oorzaken aan: veranderingen in het politieke klimaat; de toegenomen complexiteit van de wereld; de beperkingen die het EU-lidmaatschap oplegt; en de hernieuwde nadruk op het nationaal belang.

Naar de toekomst. Het boek eindigt met een persoonlijke noot van de auteurs dat het een groot verlies

zou zijn als Nederland zijn traditionele betrokkenheid bij mensenrechten zou opgeven. Daar willen we nog het volgende aan toevoegen. *Resultaatmeting*, ofwel: hebben we een duidelijk doel voor ogen en kunnen we nagaan of dat doel bereikt wordt? staat sterk in de belangstelling. Een volgend boek zou kunnen kijken naar hoe de *praktijk* meer in overeenstemming kan worden gebracht met de *beleidsprincipes*, hoe men effecten kan meten en daarmee de *impact* kan vergroten. Dat is zeker nodig, aangezien de manier waarop Nederland en de EU met mensenrechtenkwes-ties omgaan, van geval tot geval sterk uiteenloopt. Evenals de notie van wat effectief is of niet.

Het *mainstreamen* van mensenrechten is één van de prioriteiten van de EU. Tegelijkertijd is er toene-mende steun voor het ontwikkelen

van instrumenten om de effecten van beleid te meten – met als doel een effectiever mensenrechtenbeleid. Wij menen dan ook dat het in de lijn van de historische rol van Nederland op het terrein van mensenrechten ligt om hierin, binnen de EU en in multilaterale verbanden, een voortrekkersrol te vervullen. Zo kan Nederland ertoe bijdragen dat mensenrechten ook binnen de toene-mende EU-samenwerking de betekenis krijgen die nodig is. Tegelijkertijd behoudt Nederland zodoende zijn eigen gezicht.

Het belang van het boek *Human Rights in the Foreign Policy of The Netherlands* is dat het een goed beeld geeft van het gevoerde beleid in de afgelopen 25 jaar, de uiteenlo-pende belangen die meespeelden en de afwegingen die daarbij gemaakt zijn, c.q. gemaakt worden, vanuit allerlei posities. De bundel is echter

vooral beschrijvend van aard en de auteurs komen niet echt toe aan de vraag wat het effect is van de Neder-landse initiatieven op de verbetering van specifieke mensenrechtensitu-aties. Maar dit mag wellicht ook niet verwacht worden van een studie die vooral gericht is op de toetsing van de Nederlandse praktijk aan de eigen principes.

Noot

- 1 Zie ook: Monique Castermans & Peter Baehr, 'Nederland en de rechten van de mens in China', in: *Internationale Spectator*, april 2002, blz. 199-205.

DRS MARIKE RADSTAAKE is als project manager verbonden aan het Humanistisch Overleg Mensenrechten (HOM) te Utrecht.

MR FLOOR MEERTENS studeerde internationaal strafrecht.

Turkije zoekt zijn plaats

KUTSAL YESILKAGET

IN DE AFGELOPEN ZOMERMAANDEN, tij-dens de wellicht zwaarste economi-sche crisis die het land ooit heeft getroffen, zette Turkije nieuwe stap-pen in het kader van het streven naar de verwerving van het lidmaat-schap van de Europese Unie. Het parlement keurde een pakket poli-tieke hervormingen goed, waaron-der de afschaffing van de doodstraf en de opheffing van het verbod op scholing en media in de Koerdische talen. Ik zal hier niet verder ingaan op de specifieke achtergronden en betekenis van deze hervormingen. Wel sta ik stil bij het feit dat deze jongste episode in de Turks-Europe-se betrekkingen (wederom) beves-tigt dat 'Europa' gedurende de laat-ste twee eeuwen een van de belang-

rijkste factoren is bij belangrijke binnenlandse ontwikkelingen in Turkije. De recente hervor-mingen doen namelijk denken aan het *Tanzimat*-decreet van 1839 en het Edict van de Rozentuin van 1856, waarbij de Osmaanse staat een knieval maakte voor de Europe-se mogendheden en drastische, wes-ters georiënteerde economische, politieke en sociale hervormingen doorvoerde.

In dit kader is het boek *De gou-den appel: Turkije tussen oost en west* van de turkologe, voormalig diplo-mate en journalist (van o.a. de *El-sevier*) Jessica Lutz op tijd versche-

Jessica Lutz: De gouden appel: Turkije tussen oost en west.

Breda: De Geus, 2002; 256 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-445-0095-3

nen. Voordat ik op de inhoud inga, is het goed te vermelden dat werken als deze een genre op zich zelf zijn gaan vormen. Naast wetenschappe-lijke studies over Turkije verschijnt er tegenwoordig in zowel binnen-als buitenland ieder jaar wel een 'Turkije-boek'. Het boek van Lutz onderscheidt zich op een positieve wijze van het merendeel van deze boeken, al was het alleen maar omdat zij een in dit soort boeken veel voorkomende meer eeuwen bestrijkende historische inleiding –

van soms wel enkele hoofdstukken – die teruggaat tot de pre-Osmaanse periode (vóór circa 1300) – binnen de perken heeft weten te houden.

Het is bovenal de opzet van haar boek die getuigt van een gedegen kennis van historische, politieke en sociale onderwerpen die van belang zijn om Turkije goed te begrijpen. In plaats van een chronologische ordening heeft de auteur gekozen voor een thematische opbouw. Ook zijn de thema's waarmee ze het boek in de eerste twee hoofdstukken opent, mooi gekozen. In plaats van een obliqua thema als de politieke islam in Turkije begint het boek met de Turkse kijk op de christelijke rol tijdens de val van het Osmaanse Rijk en de verdrijving van de christenen uit de republiek. De Turkse kijk op het christendom vormt een sleutel-thema, dat veel licht werpt op niet alleen de Turks-Europese betrekkingen, maar ook op het verloop van interne spanningen en conflicten.

In de ogen van de Turken hebben de christenen, waaronder zowel de Europese mogendheden als de christelijke minderheden in het Osmaanse rijk (de Grieken en Armeniërs) worden begrepen, vanaf het midden van de 19de eeuw samengespannen om het Osmaanse rijk ten val te brengen. De Europese mogendheden kregen het eens machtige Osmaanse rijk met behulp van hun superieure economie en oorlogvoering op de knieën. konden de agressieve handelingen van de buitenlandse christenen nog worden gezien als gewone 'Realpolitik', de rol die binnenlandse christenen in deze periode speelden, wordt in grote kring nog altijd als onvergeeflijk gezien. Niet-moslimgroepen bezetten vanaf het begin van de Osmaanse staat een stabiele plaats in het politieke, bestuurlijke en sociale systeem van het rijk. Zo waren zij uitgesloten van bestuurlijke posities en golden er andere belastingwetten voor hen, maar ze bekleedden daarentegen sleutelposities in economie en handel. Vanuit

deze posities stonden deze groepen in nauw contact met Europeanen en namen ze voor de Europese economische elite een belangrijke sleutelpositie in. De Europese overmacht en de verspreiding en het succesvol opblazen van nationalistische ideeën onder deze groepen via de voor hen gemakkelijk toegankelijke Europese kanalen maakten van de Grieken en Armeniërs een vijfde colonne in de ogen van de moslims. Enkele van de gevolgen, zoals de genocide op de Armeniërs en de bevolkingsruil waarbij de Grieksothodoxe minderheid in Turkije werd ingewisseld voor de zich in Griekenland bevindende Griekse moslimminderheid, zijn bekend en deze zaken worden door Lutz beschreven.

Twee andere hoofdstukken waaruit het goede begrip van Lutz van het hedendaags Turkije blijkt, handelen over opkomst en ondergang van Turks links (hoofdstuk 6) en de binnenlandse migratiestroom van het platteland naar de steden (hoofdstuk 9). Turks links lijkt thans haar ondergang tegemoet te treden dank zij hongerstakingen in Turkse gevangenissen. Links in Turkije heeft een gesloten en in zichzelf gekeerd karakter. Tijdens de jaren veertig is de beweging net als in West-Europa sterk geradicaliseerd en was er sprake van een grootschalige stadsguerrilla en aanslagen à la de *Rote Armee Fraktion*. Hoewel de militaire junta van 1980 een grote slag voor links betekende en de ideologie van linkse bewegingen gaandeweg een steeds esoterischer karakter heeft gekregen, vindt de beweging onder een aanzienlijk deel van de verpauperde bevolkingsgroepen die vanuit het platteland naar de grote steden zijn geëmigreerd, nog altijd een vruchtbare voedingsbodem.

Deze vier hoofdstukken zijn de beste van het boek. Naast deze goed gekozen onderwerpen besteedt Lutz uiteraard ook ruim aandacht aan de vaste onderwerpen uit het genre van

Turkije-boeken, zoals de politieke islam, het nationalisme, de rol van Atatürk en de plaats van het leger in het systeem. Ik zal hier niet dieper op deze hoofdstukken afzonderlijk in kunnen gaan. In het algemeen kan echter gezegd worden dat in deze hoofdstukken de auteur binnen het dominante 'tussen oost en west'-paradigma van de Turkijebeschouwingen is gebleven. Het bevat weinig nieuwe en veel al eerder verkondigde interpretaties over deze onderwerpen. Hier en daar treedt zelfs wat ik zou willen noemen het 'Ferry Mingelen'-effect op: de interpretatie en duiding van de auteur ten aanzien van bijvoorbeeld de politieke islam zouden ook door een goed geïnformeerde krantenlezer zonder verdere kennis over Turkije kunnen worden gemaakt. Maar nogmaals, wat nieuw en verfrissend is aan de overige hoofdstukken, maakt het boek de moeite waard.

DR. KUTSAL YESILKAGET is verbonden aan de School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. In het academisch jaar 2002-2003 is hij gastdocent en -onderzoeker aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Aarhus in Denemarken. (Deze bespreking werd vóór de recente Turkse verkiezingen afgerond)

Frank Delmartino: Profiel van de Europese Unie. Een inleidend handboek.

Leuven/Apeldoorn: Garant, 2001; 200 blz.; 17 euro
ISBN 90-441-1067-5

In 1950 werd in Parijs de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ten doop gehouden. Zes landen: Frankrijk, Duitsland, Italië en de drie Benelux-landen namen eraan deel. Zij groeide uit tot de huidige Europese Unie met haar 15 leden. Deze EU staat thans voor de grootste uitbreidingsoperatie sinds haar ontstaan. 'Welke Unie kennen we op dit ogenblik en naar welk Europa zijn we op weg?' – zo vraagt Delmartino zich in dit 'inleidende handboek' af. Hij geeft daarin een schets van de historische, institutionele en beleidsmatige ontwikkeling van het Europese integratieproces. In deel 1, over de geschiedenis van de integratie, komen de grondleggers, de historie van de Europese Gemeenschappen, de uitbreiding van de Gemeenschap(en) en de verdragen van Maastricht en Amsterdam aan bod. In deel 2 passen de grondslagen van de Unie, de Europese instellingen en de besluitvorming de revue. In deel 3 worden de belangrijkste beleidssectoren van de Unie geanalyseerd, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid, de externe handelspolitiek en het ontwikkelingsbeleid, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het milieubeleid. Leesbaar en overzichtelijk geeft Delmartino hiermee antwoord op de vraag 'welke Unie we op dit ogenblik kennen'. In een slothoofdstuk, 'Profiel van de Europese Unie', moet hij echter tot de conclusie komen dat ondanks de op het gebied van de integratie behaalde successen niet duidelijk is waarheen de Unie op weg is. Er bestaat geen welomschreven en aantrekkelijk profiel van de EU. Dit 'lage profiel' komt overigens, aldus de auteur, vele van de kandidaat-lid-

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Rob Soetendorp (R.B.S.), universitair hoofddocent in de politieke wetenschappen en de leer der internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden; 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>library>publications

staten goed uit, 'want zo kan men de toetreding in een daglicht stellen dat de publieke opinie niet al te zeer beroert: een gemeenschappelijke markt, een vooruitzicht op structurele bijstand of op landbouwondersteuning, enz. Over het essentiële facet, namelijk gedeelde soevereiniteit in steeds meer beleidssectoren, wordt binnen en buiten de Unie discreet gezwegen.' (blz. 194) Maar alvorens de EU uit te breiden tot de uiterste grenzen van Europa, zou het volgens de auteur nuttig zijn een discussie aan te gaan over de toekomst van Europa (die ook 'het brede publiek kan beroeren'), waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen een 'exclusief handelspolitiek-economische' en een 'integraal economisch-politiek-maatschappelijke vorm van integratie'. (Delmartino doceert Europees beleid en is 'titularis van de Jean Monnet-leerstoel' aan de Katholieke Universiteit van Leuven.) (F.v.d.B.)

Dimitris Papadimitriou: Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; xii + 215 blz.; £ 42,50
ISBN 0-7546-1865-X

Deze studie bevat een analyse van de totstandkoming van de associatieverdragen, en van de gevolgen daarvan, die de EG begin jaren '90 afsloot met Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije ('de eerste golf') en vervolgens met Bulgarije en Roe-

menië ('de tweede golf'). Hierbij diende de eerste golf verdragen als voorbeeld voor de tweede. Hoewel de algemene structuur van de overeenkomsten hetzelfde was voor alle sollicitanten, 'the precise content of each agreement was negotiated bilaterally and not on a block-to-block basis as, for example, was the case with the Lomé Convention' (blz. 2). Bij zijn studie maakte Papadimitriou zowel gebruik van secundaire literatuur en bestaande theoretische inzichten als van empirisch materiaal, zoals officiële EG-documenten, artikelen in dagbladen, *newsletters*, enz. De auteur tracht antwoord te geven op vragen als: waarom werd 'associatie' gekozen als het belangrijkste instrument van de Europese strategie in Oost-Europa?; waarom koos de EG niet voor een meer edelmoedige aanpak?; waarom werden Bulgarije en Roemenië niet meteen bij de eerste golf onderhandelingen betrokken?; wat waren de gevolgen van het feit dat zowel de EG als de sollicitanten bij de tweede golf qua beleid teruggrepen op dat van de eerste (de auteur spreekt van een 'iterated game')?; wat waren de gevolgen van de associatieverdragen op de langere termijn voor de Europese strategie in Oost-Europa zowel wat de uitbreiding van de EU als wat de pogingen tot stabilisering van de Balkan betreft? Met betrekking tot die laatste vraag is auteur van mening dat belangrijke trekken van de Europese strategie tijdens de onderhandelingen over de associatieverdragen het beleid jegens Oost-

Europa tot op de dag van vandaag domineren. Dit betekent dat het beleid inzake de EU-uitbreiding en de reconstructie van de Balkan niet goed kan worden begrepen zonder te verwijzen naar de Europese betrokkenheid bij de regio in de eerste post-Koude-Oorlogperiode. Auteur is overigens van mening dat hulp, ook aan de Europese losers in Oost-Europa (waaronder hij de Balkan-landen verstaat), van even wezenlijk belang is als uitbreiding van de EU. 'The pursuit of inclusiveness must be paramount.' Grote financiële hulp alsook een nieuwe pan-Europese handelsovereenkomst is nodig ter verzachting van de pijn van landen die in de afzienbare toekomst uitgesloten zullen blijven van de volledige voordelen van een gemeenschappelijke markt. (Papadimitriou is verbonden aan de universiteiten van Bradford en Athene.) (F.v.d.B.)

Erika Harris: Nationalism and Democratisation. Politics of Slovakia and Slovenia.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; viii + 237 blz.; euro ISBN: 0-7546-1890-0

De periode na de ontmanteling van de drie multinationale communistische federaties: de Sovjetunie, Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije, stelde drie zaken in het licht: 1 'postcommunisme' werd synoniem geacht met democratisering; 2 de postcommunistische overgang leidde tot uiteenlopende resultaten in de ex-communistische gebieden; en 3 de democratisering bleek onlosmakelijk verbonden met het vraagstuk van de nationale identiteit. Harris (verbonden aan de Universiteit van Leeds) illustreert dit aan de gevallen Slowakije en Slovenië, die zich begin jaren '90 resp. van Tsjecho-Slowakije en Joegoslavië losmaakten en onafhankelijke staten werden. Na eerst een en ander in theoretisch kader te hebben geplaatst en begrippen als nationale

staat, nationalisme, nationale identiteit en etniciteit te hebben gedefinieerd, presenteert Harris twee *case studies*. Aan de hand van historische gegevens, secundaire literatuur, partijprogramma's, verkiezingsresultaten alsmede interviews met o.a. wetenschaplieden en politici, analyseert zij de postcommunistische ontwikkeling in beide staten. Nationalisme en nationale identiteit blijken een rol te spelen in het democratiseringsproces. Maar waar ze in Slovenië in meer positieve zin werden (en konden worden) aangewend, was dat in Slowakije in mindere mate het geval. Nationalisme is geen onafhankelijke en in een vacuüm opererende factor. Zijn rol in het democratiseringsproces is afhankelijk van de dynamiek die zich tussen variabelen ontwikkelt, zoals het niveau van nationaal bewustzijn, historische factoren, etnische samenstelling en harmonie, de staat waarin de politieke ontwikkeling en de economie zich bevinden, samenstelling en rol van de elite, de manier waarop de onafhankelijkheid wordt verkregen, de internationale omgeving, enz. In Slovenië waren de voorwaarden voor een democratiseringsproces gunstiger. Vooral van belang was het feit dat, toen de onafhankelijkheid een acute kwestie werd, Slovenië, in termen van politieke ontwikkeling Joegoslavië al ver vooruit was. In Slowakije was daarentegen sprake van een accumulatie van negatieve voorwaarden, zoals een onderbroken proces van *nation building* voorafgaande aan de communistische fase dat leidde tot een fascistisch regime tijdens de Tweede Wereldoorlog. Verder waren daar de valkuilen van de communistische modernisering en werd Slowakije geconfronteerd met een plotselinge democratisering. Een democratisering die werd opgelegd aan een natie die daar niet op was voorbereid en die onzeker was over de richting van haar ontwikkeling. (F.v.d.B.)

Ben Tonra: The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish, and Irish Foreign Policy in the European Union.

Aldershot: Ashgate, 2001; vii + 305 blz.; £ 47,50; ISBN 0-7546-1261-9 (hardback)

Dit boek richt zich op de europeanisering van het nationale buitenlands beleid in drie kleine lidstaten van de EU. De centrale vraag die de auteur stelt is of het creëren van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), waarmee al sinds 1970 getracht wordt een Europese buitenlandse politiek tot stand te brengen, het Nederlands, Deens of Iers buitenlands beleid heeft versterkt of juist geremd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden creëert de auteur een conceptueel model waarin de ontwikkeling van EPS en GBVB wordt geanalyseerd aan de hand van drie kenmerken: het vermogen van de EU overeenstemming te bereiken; het vermogen van de EU te handelen; en het vermogen hulpbronnen te wijden aan de ondersteuning van deze acties. Op grond van de rol die Nederland, Denemarken en Ierland hebben vervuld in de ontwikkeling van de EPS/GBVB en de bijdragen van de drie landen aan het gemeenschappelijk beleid ten aanzien van het Midden-Oosten, Zuid-Afrika en voormalig Joegoslavië, komt de auteur tot de conclusie dat het GBVB het vermogen van de drie landen invloed op hun internationale omgeving uit te oefenen, heeft vergroot. Door het GBVB kunnen kleine lidstaten hun buitenlands-politieke doelstellingen effectiever bereiken en bovendien controle uitoefenen op het beleid van de grote lidstaten. Bovendien zijn de historische, ideologische en politieke erfenis van deze lidstaten belangrijke bouwstenen van het GBVB. Volgens Tonra is er een wisselwerking tussen het nationaal buitenlands beleid en het gemeenschappelijk buitenlands

beleid, waarbij het GBVB voor de lidstaten een doel op zich zelf wordt. De europeanisering van nationaal buitenlands beleid betekent niet een verschuiving in loyaliteiten van een nationaal belang naar een Europees belang, maar een herwaardering van nationale belangen in een nieuwe Europese context. De literatuur over het verband tussen het buitenlands-politiek gedrag van de lidstaten van de EU en de totstandkoming van het GBVB richt zich vooral op de grote lidstaten: Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië. Weinig studies concentreren zich op de wijze waarop de kleine lidstaten van de EU zich hebben aangepast aan het ontstaan van het GBVB. Aangezien de kleine lidstaten een meerderheid vormen binnen de EU, een aantal dat verder zal toemenen na de komende uitbreiding, vult Ben Tonra's boek een belangrijk gat in de literatuur over de Europese integratie. Het boek heeft één belangrijke tekortkoming. De literatuur die de auteur heeft gebruikt voor zijn landenstudies, is onvolledig en verouderd. Zo maakt hij, bijvoorbeeld in het geval van Nederland, geen melding van belangrijke aanpassingen in de positie met betrekking tot de transatlantische relatie en de meer pragmatische houding van Nederland ten opzichte van verdere Europese integratie. (R.B.S.)

Peter A. Schregardus & Gerard J. Telkamp: Van Spinelli tot Busquin; Onderzoeksbeleid van de Europese Unie in perspectief, 2001; 7,50 euro; 65 blz.

Peter A. Schregardus & Gerard J. Telkamp: Towards a European Research Council?: an OFFER that cannot be refused, 2002; 7,50 euro; 80 blz.

Onderzoeksrapporten van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (De rapporten zijn verkrijgbaar bij het Instituut Clingen-

dael, P.O. Box 93080, 2509 AB Den Haag; Mw. Cheryna Abdoel Wahid (tel. 070-3746622); internet www.clingendael.nl)

In 1972 lanceerde de Europese Commissie, in de persoon van Commissaris Altiero Spinelli, een aantal voorstellen die moesten leiden tot de inrichting van een wetenschappelijke onderzoeksruimte op Europese schaal. Zijn European Scientific Area-project had een sterk communautair en centralistisch karakter en behelsde een op de industriële ontwikkeling gericht wetenschappelijk onderzoeksbeleid. In hun eerste, Nederlandstalig, rapport gaan auteurs (beiden behorend tot de eindredactie van de *Internationale Spectator*) na wat er van dit plan terecht kwam – weinig – en waarom dit het geval was. Zij vergelijken Spinelli's ideeën met de plannen in 2000 gelanceerd door Europees Commissaris Busquin voor de vorming van een European Research Area. Busquins plannen worden nader gepreciseerd en de pro's en contra's ervan geanalyseerd. Dit geschiedt tegen de achtergrond van de gedachte dat Europa op wetenschappelijk gebied achterloopt bij Japan en de Verenigde Staten en dat de beschikbare fondsen, mede als gevolg van de nog steeds bestaande interne verdeeldheid en versnippering, niet optimaal worden aangewend. Auteurs geven daarvoorbeelden van en zijn van mening dat het zeer moeilijk zal zijn om tot een koppeling van de nationale plannen en een coördinatie van het onderzoeksbeleid van de afzonderlijke Europese landen te komen. Men stuit daarbij op een veelheid aan verschillende onderzoekssystemen, elk met hun eigen besluitvormingsprocedures, en op het krampachtig vasthouden aan nationale voorkeuren. Auteurs geven in hun tweede, Engelstalig, rapport een overzicht van de diverse nationale Onderzoeksraden (d.w.z. instanties die de tweede geldstroom financieren, bij

ons: NWO) met hun eigen kenmerken en zij bespreken de initiatieven die sinds de jaren '70 zijn ondernomen teneinde een grotere samenhang te verwezenlijken in 'the European research patchwork'. Ten slotte ontwikkelen zij drie mogelijke scenario's voor de komende tien tot vijftien jaar voor de ontwikkeling van een Europees wetenschapsbeleid die rondom de volgende uitgangspunten zijn gecentreerd: Een 'laissez-faire beleid', resulterend in het uitblijven van een substantiële doorbraak in de bestaande onderzoeksstructuren. Zij tekenen daarbij aan dat bij een dergelijk scenario zich op den duur het ontbreken van een centraal orgaan zal doen gevoelen. Een tweede, 'big bang'-scenario is druk in de richting van een partiële, maar substantiële samensmelting van nationale Onderzoeksraden 'through the rapid build-up of a European Research Council or even several European Research Councils': 'a full-fledged top-down ERC'. De auteurs zijn echter van mening dat in deze superstructuur 'the growth of transaction costs, bureaucracies and overheads as well as resistance from the very same intermediate structures' de voordelen van de schaalvergroting teniet zullen doen. Ten slotte bespreken zij 'de lego-benadering', waarbij de nationale overheden met hun wetenschappelijke en hun 'research and development'-sectoren overeenkomen een bescheiden, maar groeiend percentage van hun budgetten over te dragen aan een Europees Fonds, gericht op wetenschappelijke samenwerking 'in the field of basic research, taking excellence as the only criterion'. Een substantieel deel van zo'n Fonds kan tevens worden aangewend 'to promote "black-box" curiosity-driven original research undertaken by individuals or "bottom up" groups'. Dit houdt een middenkoers in tussen een 'meer van hetzelfde beleid' en een 'alles moet anders' attitude. (Fd.v.B.)

An Vermeersch

reports on the current developments within the European Convention. Created by the Laeken Declaration in December 2001, the Convention consists of representatives of governments, national parliaments, the European Parliament, the European Commission and of the candidate countries. Its purpose is to suggest ways of adapting and innovating Europe's institutional and political framework, as a preparation for the next Intergovernmental Conference. Under the chairmanship of the former French president Giscard d'Estaing, the 105 members of the Convention are drafting a veritable Constitution for Europe. The article focuses on the main elements of the first draft of a possible future Constitutional Treaty, as presented by Mr. Giscard at the end of October 2002, and discusses the most important criticisms of this draft.

Niels Redeker

advocates the much needed reform of European structural policy with a view to the enlargement of the European Union with 10 relatively poor new member states. An enlarged EU requires another form of solidarity. Existing objections (economic and efficiency orientated) will be reinforced. The current system amounts to pumping around great sums of money among rich countries. A reformed structural policy should set aside the regional focus and leave more flexibility to national governments. The subsidiarity principle should be applied to structural policy as well. A national eligibility criterion would make sure European funds will be spent in the relatively poorer member states. Moreover, a proper focus would make the structural funds financially sustainable for the future and would benefit the new member states.

Joep Boerboom

analyses the contacts between the Dutch administration and the European Parliament (EP) since the entry into force of the co-decision procedure. Despite the increased influence of the EP, the Dutch administration still focuses on its formal powers within the Council and is hesitant to approach EP-members with its views. National civil servants are often not aware of the decision-making procedures and keyplayers in the Parliament and are not used to playing the role of lobbyist. The Dutch Permanent Representation has tried to improve the situation by informing and encouraging its colleagues in the Hague and by appointing diplomats to establish and extend contacts within the EP. The author analyses how the EP could be lobbied more efficiently and concludes that the Dutch administration and the various ministries should become more active and should provide the EP with tailor-made information on their views in due time.

Hans van der Meulen & Tanja Gonggrijp

analyse the initiative to set up a High Level Working Group on Asylum and Migration, which is of Dutch origin and gives an interesting insight in the possibilities of the Netherlands to influence EU decision-making in Brussels. This HLWG proposal advocates a relatively new, so called *comprehensive* approach, i.e., asylum and migration are regarded as an integrated policy, focusing on the entire migration process instead of the conditions of admittance/immigration policy alone. The right timing of the initiative and effective coordination and contacts on both national and European level led to quick decision-making in favour of the proposal. Hence the Dutch proposal is often presented as a success. However, during later stages the position of the Netherlands has been criticised. The further filling-in of the HLWG and its projects with respect to content and finances proved to be a difficult process. As a result many projects have not yet reached the phase of implementation. Although the Netherlands alone cannot be blamed for this, one could conclude that in order to promote Dutch interests, just taking a successful initiative is not sufficient. Years later such initiatives still demand relatively much man-power, financial means and commitment.

Tom Sauer

discusses the establishment of directorates as a possible remedy compensating for rigidities in decision-making in the field of implementing a Common European Security and Defence Policy. In 2003, the European Union will possess a Rapid Reaction Force, but not the decision-making procedures needed to use this new mechanism in an efficient way. In order to overcome the consensus rule, some propose creating a directorate of the three largest member states: France, the United Kingdom and Germany, able to intervene with military means on behalf of the EU for purposes of crisis management. This article sketches costs and benefits of such a directorate. It concludes that potential benefits do not outweigh the costs. The author outlines an ambitious alternative that creates a framework for effective and legitimate European military crisis management: a federal Europe, although limited to an inner-core of member states.

Edwin Bakker

calls attention to the Chairmanship of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) which in 2003 will be fulfilled by The Netherlands. As Chairman-in-Office the Dutch Minister of Foreign Affairs will give guidance to the world's largest regional security organisation, dealing with early warning, conflict prevention, crisis management and the reconstruction of post-conflict societies. Quite regularly the OSCE is the most important representative of the international community and it is often seen as a pioneer. In spite of its increasing political importance, the OSCE is confronted

with a political crisis relating to its perceived political bias. In order to handle this crisis and to live up to high expectations, the Dutch presidency has to direct its attention to the improvement of working methods and to measures to prevent a new partition of Europe. Bottlenecks in relation to OSCE-missions and the High Commissioner on National Minorities (HCNM) – two unique and most successful instruments – are calling for solutions as well. The Chairmanship offers a unique opportunity to increase appreciation of this organisation in The Netherlands as well as in Europe.

Geef een scheurkalender cadeau

Filosofie Scheurkalender 2003

- Fraaie, grappige en inspirerende gedachten van bekende en onbekende filosofen
- Anekdoten uit hun leven en werk
- Wijsgerige oneliners
- Wijsgerige uitgaans- en wandeltips



€ 13,95

Geschiedenis Scheurkalender 2003

- Hoe kwam Michelangelo aan zijn platte neus?
- Wat was de Republiek van Salò?
- Wat waren de eerste woorden van Albert Einstein?
- Wanneer werd de verschrikkelijke sneeuwman ontdekt?



€ 13,50

900459 Ik bestel ... exemplaren van de Filosofie Scheurkalender 2003 € 13,95

9145539 Ik bestel ... exemplaren van de Geschiedenis Scheurkalender 2003 € 13,50
(eenmalige verzendkosten € 3,95)

Ik machtig Filosofie Magazine eenmalig het totaalbedrag van mijn giro/bankrekening af te schrijven en krijg € 2,- korting.

Bank/girorekeningnummer

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Naam Voorletters m/v

Adres

Postcode Woonplaats

Land telefoon

Email

Datum Handtekening

KAL1037

Kopieer deze bon of knip hem uit en stuur hem in een ongefrankeerde envelop naar Veer Magazines, Antwoordnummer 13514, 4130 ZX Vianen