

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

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53,-
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud December 2005

COLUMN

Anton Hemerijck

Semi-soevereine
verzorgingsstaat en
politieke ambities 625

ARTIKELEN

Paul Dekker & Charlotte Wennekers

Publieke opinies over Europa:
tussen abstracte steun en
concrete ergernissen 627

Hans Vollaard

Is de rek uit de Europese
loyaliteit? 631

Suzanne Verhaar

Nieuwe grenzen voor Europa:
op weg naar een Europees
keizerrijk? 637

Ad Leijten & René van Slooten

Hervorming landbouwbeleid van
de EU: onderweg, maar nog niet
afgerond 642

Jeroen Bult

Baltische landen en Rusland:
oud zeer en diep wantrouwen 646

Jitske Hoogenboom

Heilig doel heiligt niet alle
middelen: tweeslachtige
democratisering in Georgië 650

Jan Jacob van Dijk

Juist zonder Europese grondwet
een subsidiariteitstoets 654

RESPONS

Edwin van der Post

China en de EU:
een probleemrijke kans 660

BOEKBESPREKINGEN

Jan Werts over

*Politiek 'discours' in
Straatsburg onderschat* 662

Freerk Boedeltje over

*Economische effecten van
EU-uitbreiding* 663

Joke Swiebel over

*Het aandeel van vrouwen in
de politieke besluitvorming* 664

Suzette de Boer over

*Rusland leeft in andere
tijdzone dan Europa* 666

Vincent Cillessen over

*Russisch veiligheidsbeleid na
uiteenvallen Sovjetunie* 668

Ben de Jong over

*De CPN en het buitenland:
zigzagmanoeuvres
en rechtpraten* 669

Jacek Magala over

Polen tussen twee vuren 670

SIGNALEMENTEN

673

SUMMARIES

676

Semi-soevereine verzorgingsstaat en politieke ambities

Ondanks de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag in twee lidstaten van het eerste uur geloof een meerderheid van hun burgers nog steeds dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is (51% in Frankrijk; 77% in Nederland). Toch heerst er in veel EU-lidstaten een groeiend sociaal-economisch onbehagen, ingegeven door verdergaande liberalisering (Bolkestein-richtlijn) en angst voor immigratie door uitbreidingen. Meer dan de helft van de burgers in de Unie is bang dat vérgaande economische integratie zal leiden tot uitholling van nationale standaarden van sociale bescherming. Slechts een minderheid denkt dat door Europese economische samenwerking de welvaart zal toenemen. Ook is duidelijk sprake van frustratie over de offers die noodzakelijk waren om mee te doen met de EMU, maar vooral over de kloof tussen de verwachting van economische groei en toenemende werkgelegenheid en de realiteit van recessie, hoge prijzen, 20 miljoen werklozen en 80 miljoen inactieven. Niet in de laatste plaats wordt het onbehagen gevoeld door bange politiek van nationale regeringen, die de EU de schuld geven voor impopulaire binnenlandse hervormingen.

Deze vertrouwenscrisis ondergraaft de legitimiteit van de EU, maar zet ook op nationaal niveau de deur wagenwijd open voor neo-protectionistisch anti-kapitalisme ter linkerzijde van het politieke spectrum en anti-immigratie neo-populisme op rechts. Veel gevaarlijker is wanneer het politieke centrum gaat meeliften met populistisch rechts en links om zwevende kiezers te behagen door flink uit te halen naar de EU zonder een levensvatbaar alternatief te bieden.

De politieke aardbeving van het 'nee' heeft het politieke centrum geconfronteerd met het failliet van strikt gescheiden optrekken van uitbreiding van Europese eenheidsmarkt en interne beslommeringen van de nationale verzorgingsstaat. De oplossing met 'gescheiden paden' is niet meer levensvatbaar. De Europese verzorgingsstaat bereikte zijn volle wasdom in de periode na de wederopbouw, toen nationale beleidsmakers hun economische grenzen nog volledig onder controle hadden. Dit is niet langer het geval. Met de verdere verdieping van economische integratie zijn reguleringsvermogen en her-

verdelingscapaciteiten van de nationale verzorgingsstaten onder druk komen te staan. Met het verlies van nationaal rente- en wisselkoersbeleid door de EMU en de budgettaire restricties van het Stabi- teits- en Groeipact (SGP) hebben de lidstaten hun vermogen hoge standaarden van sociale zekerheid te handhaven, ernstig laten inperken. De Europese verzorgingsstaat is semi-soverein geworden. Op belangrijke onderdelen is autonomie verloren.

De grote problemen waarmee de semi-soevereine verzorgingsstaat in Europa te kampen heeft, zijn het gevolg van het samenspel van drie factoren. *Van buitenaf* wordt de verzorgingsstaat geconfronteerd met verheviging van wereldomvattende concurrentie. *Van binnenuit* zijn er veranderingen in arbeidsmarktpatronen, gezinsleven en samenlevingsvormen, alsmede de demografische opbouw. In de derde plaats kampt de verzorgingsstaat met een enorme fiscale en budgettaire last als gevolg van verplichtingen in de sfeer van collectief gefinancierde inkomensoverdrachten. Door de vergrijzing zal deze financiële druk op de verzorgingsstaat alleen nog maar toenemen. Kortom, *de verzorgingsstaat ziet zich gesteld voor een postindustriële trilemma*: extern zijn de economische grenzen verzwakt; intern zijn er nieuwe sociale risico's, die 'nieuw' beleid vergen; en historisch is sprake van overbelasting vanwege collectieve verplichtingen.

Dit trilemma is bij uitstek een Europese uitdaging. In een Europa met geïntegreerde markten zijn een gezonde arbeidsmarkt en deugdelijke sociale bescherming niet alleen een zaak van nationale overheden: grensoverschrijdende belangen vergen onderlinge beleidscoördinatie. Maar nationale politieke gevoeligheden en institutionele verschillen tussen nationale verzorgingsstaten resulteren in weerstand tegen rechtstreekse EU-bemoeienis. De centrale vraag is dan ook niet of de EU een rol moet spelen wat betreft sociaal en werkgelegenheidsbeleid – dat doet ze namelijk al – maar hoe zij een effectieve en legitieme bijdrage kan leveren aan processen van herijking in Europa's volwassen verzorgingsstaten.

Nationale beleidsmakers zijn niet of nauwelijks in staat de eigen verzorgingsstaat te ontmantelen zonder hun electorale basis in gevaar te brengen. Ander-

zijds zijn ze evenmin in staat het economische-integratieproces terug te draaien, omdat de lidstaten zich hebben gecommitteerd aan een vérgaand programma van economische liberalisatie. Politieke leiders doen er goed aan te beseffen dat de EU, wil zij het draagvlak voor het Europese project behouden, zich aan haar burgers moet tonen als geloofwaardig arrangement van sociale rechtvaardigheid, en niet als (te) grote bedreiging voor de verzorgingsstaat. Zonder de politieke agenda voor economische hervorming en herijking van de verzorgingsstaat te verwateren of af te zwakken, dient Europa een nieuw politiek mandaat voor integratie te ontwikkelen, dat beter dan de interne markt is ingebed in een breder en meer toekomstbestendig sociaal-economisch raamwerk.

Hiermee komen we bij de agenda van Lissabon: hoe kan Europa's normatieve ambitie van sociale rechtvaardigheid sporen met het streven in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden met hogere en betere werkgelegenheid en meer sociale cohesie? De Lissabon-agenda onderstreepte een 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' voor economische uitdagingen en sociale vraagstukken. De ambities waren misschien niet erg realistisch. 'Lissabon' heeft echter wel degelijk een bijdrage geleverd aan een duidelijke koerswijziging van nationaal sociaal beleid in de meeste EU-landen, weg van een eenzijdig passief beleid gericht op inkomenscompensatie (subsidiëren van inactiviteit) naar een meer activerende benadering in nationaal arbeidsmarkt- en sociaal beleid. De richting is goed, maar het is nog te weinig om 20 miljoen burgers aan werk te helpen.

Als politiek programma is de Lissabon-agenda nooit echt geaccepteerd. Het was vooral een modern sociaal-democratisch project, dat maar zeer beperkt kon rekenen op de steun van nationale vakbewegingen. Hiernaast heeft de verschuiving in de politieke balans naar de rechterkant van het spectrum het draagvlak van de brede Lissabon-agenda er niet steviger op gemaakt. De verhouding met het Europese macro-economisch beleid is nooit goed doordacht. Tegenover het naïeve institutionele vertrouwen dat aan de basis lag van de Lissabon-agenda, staat het Stabiliteitspact, schoolvoorbeeld van een afspraak van georganiseerd wantrouwen, dat niet in staat bleek Duitsland, Frankrijk en Italië tot de orde te roepen. Tegen deze achtergrond verwaterden de Lissabon-agenda en de open-coördinatiemethode tot technocratische onderonsjes van experts en ambte-

naren. Regeringsleiders bleken erg terughoudend om elkaar aan te spreken op ondermaats presteren.

Toch is er geen alternatief voor 'Lissabon'. Om blijvende maatschappelijke steun te verwerven, moet de EU sociale geloofwaardigheid uitstralen en niet als bedreiging worden gezien. Economische doelstellingen zijn geen doel op zich zelf, maar voertuig van sociale vooruitgang. Op het hoogste politieke niveau zou een Europees sociaal convenant de beide naoorlogse successen van Europese integratie als inzet kunnen hebben: markteconomie en verzorgingsstaat, in een hernieuwd evenwicht verenigd. Dit veronderstelt een constructieve en een meer open en politieke opvatting van subsidiariteit, d.w.z. dat in open-coördinatieprocessen essentiële ervaringen worden uitgewisseld, in plaats van dat onder het mom van subsidiariteit terreinen van 'Europese bemoeienis' nationaal worden afgeschermd.

Dit vergt echter leiderschap in het politieke centrum van de maatschappij. Neo-populisten op rechts en anti-kapitalisten op links zullen niet aarzelen uit Europees onbehagen electorale munt te slaan. De verleiding in het politieke midden is dan ook groot mee te huilen met de populistten in het bos, en zo de zwevende kiezer te behagen, zonder er een levensvatbaar alternatief tegenover te zetten. Een defensieve strategie van regionale economische integratie en politiek en sociaal separatisme biedt volstrekt geen soelaas. Het is van existentieel belang voor de toekomst van de Europese economie en maatschappij vorm en inhoud te geven aan een 'zorgzamer' sociaal Europa, ook om de verleiding van een gesloten en nationalistisch Europa in de kiem te smoren.

Anton Hemerijck is directeur van de WRR.

Publieke opinies over Europa

Tussen abstracte steun en concrete ergernissen

Het 'nee' van het referendum over de Europese grondwet van 1 juni jl. was overtuigend, terwijl ook de politieke consequenties ervan direct duidelijk waren. Het Grondwettelijk Verdrag zou door Nederland niet worden geratificeerd. Wat alles behalve duidelijk was, en nog steeds onduidelijk is, is wat het 'nee' betekent in termen van houdingen van de Nederlandse bevolking tegenover de Europese integratie. Uit de rond het referendum verrichte onderzoeken komen uiteenlopende verklaringsfactoren voor het stemgedrag naar voren en deze hebben lang niet altijd betrekking op voor- en afkeuren ten aanzien van Europa. De houding tegenover het kabinet en de politiek, alsmede het maatschappelijk onbehagen, speelden zeker ook een rol, maar over de mate waarin en het verband ervan met opvattingen over Europa verschillen de meningen.

Wij gaan hier niet proberen een bijdrage te leveren aan de verklaring van de uitslag van 1 juni.¹ In dit artikel beperken we ons tot de vraag hoe Nederlanders denken over Europa. Wat weten we daarvan op basis van onderzoek? We zijn vooral geïnteresseerd in de mate van afwijzing en steun voor de EU en de veranderlijkheid daarvan volgens verscheidene soorten onderzoek. We gaan eerst in op enkele bevindingen uit bevolkingsenquêtes en vervolgens uitgebreider op de meningen en meningsvorming in focusgroepen, in oktober aangevuld met enkele terugblikkende individuele interviews met deelnemers aan een focusgroep. Ten slotte komt de vraag aan de orde wat dit alles betekent voor de verdere meningsvorming over Europa.

De publieke opinie geënuquêteerd

Tabel 1 vergelijkt de steun voor de opvatting dat het lidmaatschap van de Europese Unie een 'goede zaak' is, tussen Nederland en de drie andere landen waar in de loop van 2005 een referendum over de Europese grondwet is gehouden. De vraagstelling in de enquêtes na het referendum verschilt van die van de reguliere metingen in de *Eurobarometers* van het najaar van 2004 en het voorjaar van 2005, maar op elk moment kunnen de landen worden vergeleken.

De steun voor het EU-lidmaatschap is in het najaar van 2004 en het voorjaar van 2005 alleen in Luxemburg groter dan in Nederland. Ook in vergelijking met de overige 21 EU-lidstaten en op andere indicatoren plaatst Nederland zich in deze tijd onder de meest Europa-vriendelijke landen.² In de enquêtes na het referendum is de steun in Nederland het minst van de vier landen, maar de verschillen zijn niet groot. In alle vier landen vindt ook onder de tegenstanders een meerderheid het lidmaatschap een goede zaak. Eind mei 2005 vindt (volgens een weer iets afwijkende vraagstelling) 74% van het Nederlandse electoraat het een goede zaak dat Nederland lid is van de EU; 12% vindt dat een slechte zaak. Van die 12% is op dat moment slechts 5% van plan vóór de grondwet te gaan stemmen, 55% wil tegen gaan stemmen (en de overige 40% wil niet gaan stemmen of weet nog niet wat). Interessanter is dat van de 74% die het EU-lidmaatschap een goede zaak vindt, 31% vóór de grondwet en 32% tegen wil gaan stemmen.

In tabel 2 wordt de ontwikkeling van enkele opvattingen in Nederland over Europa in 2005 tot begin mei gevolgd. De stemming rond de EU en vooral de grondwet wordt in deze periode negatiever. Rond 1 mei is de voorsprong van de voorstanders van de grondwet al bijna verdwenen. Volgens een identieke meting van hetzelfde onderzoeksbureau is eind mei 39% voorstander en 45% tegenstander (de rest gaat niet stemmen of weet nog niet wat).

Tijdens het referendum een paar dagen later is het overwicht van de tegenstanders nog groter. Interessanter dan die verhoging in de verkiezingskoorts tussen het Franse en Nederlandse referendum is dat volgens de reguliere *Eurobarometers* er rond deze tijd nog altijd een meerderheid is vóór een grondwet. Volgens dat onderzoek was in het najaar van 2004 73% van de Nederlanders voor 'een grondwet voor de Europese Unie' en in het voorjaar van 2005 nog altijd 53% (het landengemiddelde van de oude vijftien was 66, resp. 56%).

Tabel 1. Lidmaatschap van de EU is 'een goede zaak': Instemming^a (%) in de vier referendumlanden

Land (referendumdatum: % opkomst / % voor)	Najaar 2004	Voorjaar 2005	Na het referen- dum	Naar stemgedrag		
				voor	tegen	niet gestemd
Spanje (20.2: 42% / 77%)	72	66	85	97	61	79
Frankrijk (29.5: 70% / 45%)	56	51	88	99	83	81
Nederland (1.6: 63% / 38%)	75	77	82	98	78	76
Luxemburg (10.7: 87% / 57%)	85	80	93	99	80	97

^a De vragen zijn niet helemaal identiek. In de gewone *Eurobarometers* wordt gevraagd of men het lidmaatschap van de Unie een goede zaak, een slechte zaak, of goed noch slecht vindt. In de post-referendumenquêtes is gevraagd of men het eens of oneens (in Spanje ook 'zeer' eens of oneens) is met de stelling dat het lidmaatschap van de Unie een goede zaak is, zonder een neutrale antwoordmogelijkheid aan te bieden.

Bron: *Eurobarometer* 62.0 (oktober-november 2004) en 63.4 (mei-juni 2005) en *Eurobarometer*-postreferendumenquêtes

Tabel 2. Ontwikkeling van diverse opvattingen (%) in de Nederlandse bevolking, januari-mei 2005

	3 – 8 januari	25 febr. – 4 maart	30 maart – 6 april	26 april – 7 mei
Houding tegenover de Europese Unie:				
• (zeer) positief	40	38	35	35
• (zeer) negatief	14	17	16	20
Vertrouwen op dit moment in de Europese Unie				
• (zeer) veel vertrouwen	14	14	12	12
• geen (enkel) vertrouwen	27	28	30	31
Opvatting over de Europese grondwet				
• voorstander	61	54	52	42
• tegenstander	21	27	26	37

Bron: Data Kwantitatief onderzoek Referendum Europese grondwet (*Marktresponse P1041*)

'Een' grondwet blijft populairder dan 'de grondwet' waarover gestemd zou gaan worden. Eenzelfde verschil is waarneembaar bij opvattingen over de euro: volgens de *Eurobarometer* is in het voorjaar van 2005 ruim tweederde van de Nederlanders voor 'een Europese monetaire unie met één munt, de euro', maar een meerderheid van vergelijkbare omvang zegt in ander onderzoek dat 'de euro' vooral nadelen heeft en niet had moeten worden ingevoerd.³ Het verschil tussen 'een' en 'de' (grondwet of euro) is veelzeggend. Men is voor een idee, maar niet voor de omstrede verwezenlijking ervan.

De conclusie van deze paragraaf kan zijn dat de

publieke opinie volgens enquêtes positiever was dan de referenduitslag en de beschouwingen in de media rond die tijd doen vermoeden. Naarmate er algemener gevraagd wordt, is de houding positiever; naarmate we dichterbij 1 juni komen c.q. de kwesties concreter worden, is de houding negatiever.

De publieke opinie op kleine schaal

In de laatste maanden van 2004 en de eerste maanden van 2005 hebben we met groepjes van telkens rond de zeven 'gewone Nederlanders' gesprekken gevoerd over hun betrokkenheid bij en opvattingen over Europa. Om deelname aan het gesprek te be-

vorderen, zorgden we ervoor dat de deelnemers aan deze zg. 'focusgroepen' ongeveer hetzelfde opleidingsniveau hadden.

Europa wordt in alle groepen in het beste geval een tamelijk saai onderwerp gevonden. De kennis en betrokkenheid zijn gering. Vooral de hoger opgeleiden constateren dat met enig ongemak: Europa is inderdaad best wel belangrijk en eigenlijk zou je je er meer voor moeten interesseren. Enthousiasme over Europa hebben we nooit gesignaleerd, de meest positieve opstelling lijkt te bestaan uit een sterke relativisering van nadelen en dingen die fout gaan in het licht van de (economische) noodzakelijkheid van de Unie en het Nederlandse lidmaatschap. Doorgaans overheersen de nadelen en schandalen de discussies. Al pratend rijgen de negatieve verhalen, krantenberichten en ervaringen zich aaneen, vooral in de groepen met laagopgeleide deelnemers. De belangrijkste negatieve kwesties zijn hier de dure euro, de dreigende concurrentie van goedkope werknemers uit de nieuwe lidstaten en de positie van Nederland als nettobetaler. De rode draad in de discussie is hier de *economische positie van deelnemers zelf*. Men heeft het gevoel erop achteruit te gaan als gevolg van 'Brussel'. De werkgelegenheid en de inkomenspositie worden bedreigd. Ook in de gesprekken van de hoger opgeleiden komen negatieve associaties bij 'Brussel' bovendrijven, maar die hadden zelden betrekking op henzelf en gingen eerder over de bureaucratie, onbegrijpelijke regels, overbodige subsidies en de maandelijkse verhuizingen tussen Brussel en Straatsburg, alsmede het gesjoemel met onkostenvergoedingen van Europarlementariërs.

De deelnemers van de meest negatieve (laag opgeleiden) focusgroep werden *na het referendum* individueel nog eens benaderd. Ze hadden niet gestemd of tegen de grondwet gestemd. De argumenten daarvoor zijn niet echt anders dan de redenen die mensen in enquêtes kunnen aankruisen, maar in de gesprekken wordt de meerlagigheid ervan zichtbaar: Informatiegebrek wordt als eerste reden naar voren gebracht, maar doorpratend stuit men op een negatieve houding tegenover de (Nederlandse) politiek en op economische angsten. De 'dure euro' (inclusief de ontkenningen en andere leugens van de bestuurlijke elite) en de 'Poolse loodgieter' zijn inmiddels vaste argumenten.

De focusgroep wordt gememoreerd als iets wat de interesse in Europa heeft verhoogd – nadien volgden men toch eerder een discussie over Europa op tv – en

de eigen negatieve houding heeft versterkt: 'Mijn gedachten over Europa werden [door de focusgroep] eigenlijk alleen maar bevestigd. Het is niet alleen iets dat bij mij leeft, maar dus bij een hele grote groep mensen, denk ik. Want in die focusgroep was er geen één die echt positief over Europa sprak.' Teleurstelling overheerst. Het referendum lijkt niets veranderd te hebben; men hoort er niets meer over. Men heeft weinig zin in een brede maatschappelijke discussie (men verwacht ingewikkelde beschouwingen over institutionele kwesties), maar tegelijkertijd vindt men dat de politiek meer naar de gewone man zou moeten luisteren: 'Ik denk dat als iemand van de politiek bij mij aan de deur komt en zegt "Heb je misschien eens 20 minuten de tijd voor mij, want ik wil gewoon eens praten", dan zou ik daar echt mee instemmen.'

Het beeld dat oprijst uit de interviews, spoot met de bevindingen uit de focusgroepen die Hans Anker na het referendum bij elkaar bracht: economische onzekerheid, teleurstelling omdat het referendum 'niets veranderd heeft' en weinig behoefte aan een brede maatschappelijke discussie.⁴ Geen voorlichtingscampagnes en officiële discussies, maar politici moeten met mensen in gesprek gaan over concrete thema's en dilemma's, en vooral zou 'de regering eerlijker moeten zijn over de voor- en nadelen van Europa'. Evenals in onze eigen focusgroepen is in de focusgroepen van Anker de toon over Europa negatief. Men wordt positiever wanneer een *internationale context* wordt aangebracht en wordt verwezen naar de concurrentie vanuit India en China.

Wat vinden de Nederlanders nu echt van Europa?

Daar zitten we nu met tegenstrijdige bevindingen: enerzijds over de hele linie ook tijdens het referendum nog altijd tamelijk positief gestemde geënquêteerden en anderzijds negatieve of ronduit cynische deelnemers aan focusgroepen. Wat vinden Nederlanders echt van Europa?

Waarschijnlijk is dit een foute vraag en moeten we het hele idee laten varen dat men weldoordachte opvattingen heeft over Europa en dat het er alleen maar om gaat ze goed te meten. Voor politiek in het algemeen is al vaak aangetoond dat de meeste mensen er helemaal geen uitgekristalliseerde meningen op na houden. Ze hebben intuïties over waar hun idealen en belangen behartigd worden, loyaliteiten ten aanzien van partijen, sympathieën en antipathieën met betrekking tot politici en soms op onderdelen



een gepassioneerde opvatting en meer dan oppervlakkige kennis van de politieke opties. Op basis hiervan maken mensen redelijke politieke keuzen, maar geen rationele keuzen op basis van ruime informatie en expliciete criteria. Kunnen mensen in de binnenlandse politiek bij nieuwe vragen nog aardig afgaan op de stellingname van partijen, politici en opinieleiders en hun intuïtie volgen, in het geval van Europa tasten ze in het duister. Tot voor kort *hoefden* burgers ook helemaal geen meningen over Europa te hebben. De Europese integratie ging langs hen heen en was in de Nederlandse politiek géén omstreden kwestie.

Men is globaal voor Europa en specifiek tegen beperkingen van nationale vrijheden, tegen verspilling, tegen wantoestanden, enz. Met dit geheel van opvattingen valt goed te leven, kruist men in een enquête aan dat de EU een goede zaak is en schudt men het hoofd als er rare berichten uit Brussel in het nieuws zijn. Op het moment dat Europa echter politiek gaat spelen en men moet gaan kiezen, wordt de situatie anders. Bij gebrek aan fundering en verankeringen van opvattingen over Europa in politieke kennis en loyaliteiten kan het dan alle kanten opgaan.

In de focusgroepen gaat het vooral een negatieve kant op. Dat is geen toeval. *Negatieve feitelijkheden winnen het in een discussie over politiek vaak van vage voordelen en idealen.* In geval van twijfel zijn de meeste mensen liever realistisch of cynisch dan naïef.⁵ In de ongeorganiseerde maatschappelijke discussie voorafgaande aan het referendum zal dat ook een rol hebben gespeeld. In het chagrijnige Nederlandse politieke klimaat werden meer negatieve dan politieke meningen ontwikkeld (naast méér opvattingen voor én tegen op basis van toegenomen interesse en kennis). De positieve toon van de enquêteuitslagen was niet, of in ieder geval niet primair, het gevolg van meetfouten, maar een correcte weergave van de bestaande *diffuse steun voor de EU*, zoals de overheersend negatieve opvattingen in de focusgroepen een goede indicator waren van de publieke opinie voorafgaande aan 1 juni. Wat daarvan is blijven hangen, zal blijken in de volgende *Eurobarometers*: misschien blijft er een grotere reserve ten aanzien van de EU bestaan, misschien groeit de meerderheid van het-wel-een-goede-zaak-vinden weer.

Hoe verder?

De Nationale Europa Discussie v/h Brede Maatschappelijke Discussie is eind september/begin oktober afgeblazen en de publieke aandacht voor Europa is weer verflauwd, al zal de interesse nu nog wel groter zijn dan ze vóór de referendumcampagne was. Het vasthouden en weer vergroten van de betrokkenheid van Nederlanders bij Europa is nu vooral een verantwoordelijkheid van de gewone politiek en de media. Partijpolitiek zijn er hoopvolle tekenen op een natuurlijke politisering van Europa. Staatssecretaris Nicolai benadrukte onlangs in een artikel in dit blad terecht het belang van een partijpolitieke profilering van Europa.⁶ Dat is voor de overgrote meerderheid van burgers de enige weg om via verkiezingen en in discussies over politiek betrokken te zijn bij Europa. Verwacht echter niet dat meer betrokkenheid automatisch tot meer steun leidt. Integendeel, de reserves zouden wel eens eerder kunnen toenemen. Dat is echter verre te verkiezen boven terugkeer naar een uiterst diffuse steun die weinig basis biedt als er op Europees politiek gebied echt weer eens iets gaat spelen. Of erger nog: als een handige politieke ondernemer wrevel over Europa weet te mobiliseren voor heel andere doeleinden.

Noten

- 1 Zie daarvoor, ook samenvattend en doorverwijzend: P. Dekker & C. Wenekers, 'De publieke opinie over Europa', in: P. Dekker & S. Ederveen (red.), *Europese tijden. Europese verkenning 3*, Den Haag: Sdu, 2005, blz. 7-44.
- 2 *Ibid.*, blz. 42.
- 3 *Ibid.*
- 4 H. Anker, *Kom maar naar de camping!*, Amsterdam/New York: Anker Solutions, 2005.
- 5 Dekker & Wenekers, *a.w. noot 1*, blz. 38.
- 6 A. Nicolai, 'Een nieuwe weg naar Europa', in: *Internationale Spectator*, oktober 2005, blz. 499-502.

Paul Dekker en Charlotte Wenekers zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Is de rek uit de Europese loyaliteit?

Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen Benita Ferrero-Waldner stelde na de referenda over het Europees Grondwettelijk Verdrag in Frankrijk en Nederland voor om het tempo uit de uitbreidingen van de Europese Unie te halen.¹ Na de uitbreiding van 2004 zouden Europese burgers eerst op adem moeten kunnen komen. Haar pleidooi is het overwegen waard. Uitbreidingen vergen aanpassingen in loyaliteit van regeringen en burgers in de EU. De vraag met wie Europese burgers en regeringen loyaal geld, werk en macht willen delen, is extra prangend in de rijke, democratische welvaartsstaten in West-Europa. Te snelle EU-uitbreiding met staten op en achter de Balkan kan de loyaliteit van burgers te zeer oprekken.

Grenzen aan loyaliteit

De geschiedenis van de West-Europese samenwerking is te lezen als een *samenspel van grenzen en loyaliteit*.² Na de Tweede Wereldoorlog bakende het IJzeren Gordijn duidelijk af welke staten aan die samenwerking konden deelnemen. De Verenigde Staten boden via de NAVO de militaire garantie dat Duitsland niet uit de band zou springen. Intussen vonden initiatiefnemers van supranationale Europese samenwerking, zoals de Italiaan De Gasperi, de Fransman Schuman en de Duitser Adenauer, elkaar in hun afkeer van het communisme. Opgegroeid in grensregio's en het universele katholieke geloof, konden zij zich bovendien verzoening en grensoverschrijdende samenwerking goed voorstellen.³ Alleen supranationale samenwerking zou volgens hen nationale veiligheid, democratie en solidariteit kunnen waarborgen. De sociaal-democratische regeringen van protestants Scandinavië en het Verenigd Koninkrijk wensten echter niet op te gaan in zo'n *katholiek-continentaal kartel*, zoals Europese samenwerking in Noorwegen en Zweden wel genoemd werd.⁴ Zo kristalliseerden zich de grenzen en loyaliteitsbanden langzamerhand uit voor de vorming van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, 1952), met Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Luxemburg en Nederland als leden.

Technocratische samenwerking gold als de bestuursfilosofie binnen de EGKS-instellingen. Alleen zo zou samenwerking tussen de voormalige agressor Duitsland en zijn buurlanden nationale loyaliteiten niet te zeer op de proef stellen. Binnen

de grenzen van de EGKS konden de regeringen aan elkaar wennen en de loyaliteitsbasis verder ontwikkelen. Grenzen geven helder aan met wie het politieke spel om macht, werk en geld moest worden gespeeld – ook op de langere duur. Dat geeft tijd om de kracht van loyaliteit van elkaar te toetsen. Bovendien biedt dat ruimte voor politieke *deals* die pas op langere termijn voor iedere regering gunstig uitpakken. Duidelijke grenzen en een bepaalde basisloyaliteit zijn dus van belang voor aanvang en voortzetting van supranationale Europese samenwerking. Te snelle verdieping en uitbreiding zouden de samenwerking verstoren, omdat die grensverlegging de loyaliteit van regeringen en burgers te zeer zou oprekken.

Een nee kan heilzaam zijn

Een nee tegen verdere verdieping en uitbreiding kan daarom heilzaam uitpakken. Waarschijnlijk onbedoeld hebben aldus Franse politici de prille Europese samenwerking gered van de ondergang. Het nee van het Franse parlement in 1954 tegen verdieping in de vorm van de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) heeft niet alleen voorkómen dat Europese instellingen te veel hooi op hun vork zouden moeten nemen, het drukte ook uit dat te veel (Franse) loyaliteit met Duitsers werd gevraagd. Nu konden de regeringen terugkeren naar de voorzichtiger opbouw van loyaliteit via technocratische samenwerking op het gebied van atoomenergie (EURATOM), landbouw en handel (EEG).

Met tweemaal 'nee' tegen het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk in de jaren '60 heeft de Franse president De Gaulle de EEG de tijd gegeven verder te rijpen. Britse deelname zou namelijk volgens betrokken ambtenaren de vorming van het Europese landbouwbeleid en de douane-unie in gevaar hebben gebracht.⁵ De Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie konden onderwijl in de jaren '60 de supranationale samenwerking juridisch stevig verankeren, voordat het Verenigd Koninkrijk in 1973 alsnog toetrad.⁶ De Franse regering stelde nog wel haar aandeel van de Europese (landbouw)gelden veilig en belegde een referendum over het Britse lidmaatschap (waar overigens een 'ja' uitkwam). Ondanks dit weinig hartelijk onthaal bleven de Britse regering en bevolking bij hun beslissing tot het EEG-lidmaatschap. Het duurde nog tot 1984 alvorens het

Verenigd Koninkrijk en de oude lidstaten tot een bevredigende afspraak konden komen over verdeling van Europese gelden. De beperkte wil van de oude lidstaten geld te delen met het Verenigd Koninkrijk heeft de Britse loyaliteit aan Europese samenwerking zwaar onder druk gezet. Het liberale project van de interne markt heeft sindsdien evenwel geholpen die loyaliteit niet verder te ondermijnen.

Veranderende grenzen kunnen de basisloyaliteit van een samenwerkingsverband dus danig verstoren. Het 'nee' tegen de EDG en de aanvankelijke blokkade van Britse toetreding hebben kunnen voorkomen dat die verstoreng optrad. Regeringen hebben op onzekerheid over de EG-grenzen ook gereageerd met meer integratie. Toen de Duitse bondskanselier Willy Brandt met zijn *Ostpolitik* ruimte claimde voor Duitse verzoening met Oost-Europa, groeide de vrees in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk dat Duitsland opnieuw uit de band zou springen en zich weinig aan zijn Europese loyaliteit gelegen zou laten

Met het Verdrag van Maastricht legden de regeringen hun onderlinge loyaliteit vast, maar dat vroeg veel van de loyaliteit van de burgers

liggen.⁷ Via samenwerking tussen de EEG-lidstaten op het vlak van buitenlandse zaken beoogden de West-Europese partners van Duitsland de loyaliteitsbanden aan te halen en te controleren. Zo'n stap voorwaarts in Europese integratie om de loyaliteit van regeringen onderling alsook zekere grenzen te garanderen, kan echter te veel van de loyaliteit van burgers vergen.

Na de Koude Oorlog

Dat probleem doet zich voor sinds het einde van de Koude Oorlog. Met het wegvallen van het IJzeren Gordijn verdween de stabiele oostgrens van de Europese Gemeenschap. Etnische conflicten in Midden- en Oost-Europa konden zo eerder over de EG-grens escaleren, omdat de Sovjetunie niet bij machte was en de Verenigde Staten minder bereid waren die te beteugelen. Bovendien meldden Oostblok-staten zich al snel aan de poorten van de Europese Gemeenschap. De snelheid waarmee bondskanselier Helmut Kohl op een verenigd Duitsland aanstuur-

de, deed daarnaast de angst opnieuw opblazen dat Duitsland weer uit de band zou springen, terwijl het anti-communisme als bindmiddel was weggefallen. Ook ging al snel het verhaal de ronde dat de georganiseerde misdaad, goedkope arbeiders en illegale immigranten nu vanuit of via het oosten optrokken naar de grenzenloze interne markt in het welvarende westen.⁸ Veranderende grenzen leidden zo andermaal tot onzekerheid over het behoud van loyaliteit binnen de EG.

De voorzitter van de Europese Commissie Jacques Delors vond daarom dat de grenzen van de EEG voorlopig moesten blijven zoals ze waren, om eerst de interne markt te kunnen voltooiën. Nieuwe leden met een totaal verschillende achtergrond zouden immers de *deal* aan de basis van de interne markt op losse schroeven zetten. Bovendien deed Delors een oproep een nieuwe *ziel voor Europa* te vinden, m.a.w. een nieuwe basisloyaliteit voor Europese samenwerking te formuleren. Het Verdrag van Maastricht (1991) vormde de sprong voorwaarts in Europese integratie ter garantie van de loyaliteit tussen regeringen. Zo werden de Economische en Monetaire Unie (EMU) en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) mede gelanceerd om Duitsland economisch en politiek in te snoeren. Het GBVB vormde ook het kader waarin de EU-lidstaten probeerden de veiligheid aan hun grenzen te waarborgen. De strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit en immigratie kreeg versterking in de vorm van de nieuwe pijler Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ).

Met de verdere integratie in het Verdrag van Maastricht legden de lidstaten hun onderlinge loyaliteit vast. Dat vergde echter veel van de loyaliteit van burgers. Het Europees burgerschap waarvan het Verdrag van Maastricht repte, bleek slechts een doekje voor het bloeden. Duitsers sputterden tegen het opgeven van hun *Deutschmark* in het kader van de EMU; en in een referendum steunden de Fransen het Verdrag van Maastricht ternauwernood. De loyaliteit van de Denen was echter al te ver uitgerekt. Voor hen waren een gezamenlijke munt en buitenlands beleid een brug te ver.

Ondanks deze aanwijzingen dat de Europese loyaliteit van burgers slechts beperkt was, gingen nationale regeringen door met Europese integratie. Verdieping en uitbreiding van Europese samenwerking bleven in hun ogen noodzakelijke instrumenten om de onderlinge loyaliteit en de stabiliteit van

de EU-grenzen te waarborgen. Zo controleerden de nationale regeringen hun onderlinge loyaliteit via zo strikt mogelijke naleving van monetaire en budgettaire spelregels van de euro. De rust aan de grenzen probeerden zij te handhaven door het Europees veiligheidsbeleid een steeds breder arsenaal ter beschikking te bestellen, Europees asiel- en immigratiebeleid te versterken, het Schengen-akkoord op te nemen in de Europese Verdragen en de controles van de buitengrenzen te coördineren. Intussen zagen de Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie erop toe dat EU-lidstaten niet de spelregels ontboden voor het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal, om zo hun Europese loyaliteit af te dwingen.

Imperial overstretch

De regeringen van de EU-lidstaten gebruikten niet alleen verdieping van integratie om de *onzekerheid over grenzen* het hoofd te bieden. Zij zetten daarvoor ook uitbreiding van het EU-lidmaatschap als instrument in. Zo konden zij met uitstel van toetreding dreigen, om buurlanden te dwingen de rust te handhaven aan de EU-grenzen. Midden- en Oost-Europese regeringen dienden zo maatregelen te nemen om conflicten, criminaliteit en (arbeids)immigratie binnen de perken te houden. EU-lidstaten investeerden intussen in de economische groei van Midden- en Oost-Europa, om te voorkomen dat al te veel mensen alsnog naar de West-Europese welvaartsstaten en arbeidsmarkten trokken. Verder haalde de Europese Commissie alles uit de kast om de Midden- en Oost-Europese staten economisch, politiek en juridisch zo goed mogelijk te laten aansluiten op de oude EU-lidstaten. Hoe hoger de homogeniteit tussen oude en nieuwe leden zou zijn, des te makkelijker zouden immers de *deals* die aan Europese samenwerking ten grondslag lagen, gehandhaafd kunnen blijven. Toch was Delors er niet gerust op dat een uitgebreide EU met zo'n grote diversiteit aan economieën en politieke stelsels bestuurbaar zou zijn. Hij schatte de kans dat de uitgebreide EU uit elkaar zou vallen na de uitbreiding van 2004 op 50%.⁹

De bestuurbaarheid van de EU zal er niet gemakkelijker op worden als Bulgarije, Roemenië, Kroatië, Servië, Montenegro, Macedonië, Albanië en Turkije zich bij de EU mogen voegen. Aan deze staten is het lidmaatschap mede beloofd als pacificerend lokmiddel of als dank voor hun hulp in militaire interventies op de Balkan. Bovendien helpt nauwe samenwerking in het kader van toetreding om

criminaliteit (zoals drugshandel en mensensmokkel) te bestrijden. Intussen reppen de regeringen van Moldova, Oekraïne en Georgië ook al van lidmaatschap. De belofte van EU-lidmaatschap zou een garantie kunnen bieden voor stabiele, democratische regimes in deze (toekomstige) buurlanden van de EU. Bijkomend voordeel zou zijn dat toelevering van energie aan de EU-lidstaten via deze landen onder EU-controle zou kunnen komen. De tactiek om het lidmaatschap te gebruiken om buurlanden in het gareel te houden, kent echter haar limiet. Als de EU te veel hooi op haar vork neemt over een steeds diverser gebied, dan is bestuurlijke implosie mogelijk. Zorgen over zo'n *imperial overstretch* zijn al aangevoerd als argument tegen EU-uitbreiding met Turkije.¹⁰

Bij elkaar horen

Het gevaar van uitbreiding en verdieping om Europese *loyaliteit van regeringen* en *rust aan de grenzen* te waarborgen, schuilt niet alleen in de onbestuurbaarheid van de EU. Het kan vooral de *loyaliteit van burgers* te veel oprekken. Niettemin blijven pleidooien klinken dat ten behoeve van economisch schaalvoordeel en de veiligheid van Europa uitbreiding met Turkije en ook Oekraïne moet plaatsvinden. Die pleidooien doen denken aan de discussies over grenzen en loyaliteit op gemeentelijk niveau in Nederland.¹¹ Gemeentelijke herindeling wordt ook aangeprezen vanwege de bestuurlijke efficiëntie van schaalvergroting. Blijkens het felle protest van lokale gemeenschappen in een groter geheel te worden opgeslokt, is dat efficiëntie-argument meestal weinig overtuigend voor burgers.

Uit literatuur over de meest geschikte omvang van democratie op gemeentelijk en nationaal niveau blijkt dat geografische afstand of efficiënte dienstverlening niet zozeer de voorkeuren van burgers bepalen. Het draait er voor hen vooral om of zij het (uitgebreide) politieke bestel als een *sociale eenheid* beschouwen, of ze vinden dat de burgers van het bestel bij elkaar horen om geld, werk en macht te verdelen.¹² Sociale eenheid is bijvoorbeeld van belang voor de bereidheid te betalen voor minderbedeelde mensen en regio's (kortweg: solidariteit).¹³ Betalers moeten het idee hebben dat hun afdrachten ten goede komen aan hun *lotsgemeenschap*, indirect ook een gunstig effect voor hen hebben (zoals hun leefklimaat) en dat ze erop kunnen vertrouwen dat andere betaalers solidair zullen zijn als zij arm, ziek, werkloos of oud worden. De organisatie van *solidariteit* gaat



daarom noodgedwongen gepaard aan de vorming van *loyaliteit*, zoals de geschiedenis van de nationale welvaartsstaten in Europa heeft getoond. Grenzen aan betalingsloyaliteit blijken al binnen nationale sociale-zekerheidsstelsels. Vlaamse partijen tekenen bijvoorbeeld steeds meer en vaker protest aan tegen het meebetalen aan de kosten van sociale zekerheid in Wallonië.

Voor veel burgers in de EU blijft echter de nationale staat de meest relevante sociale eenheid boven, in aflopende rangorde, hun regio, de wereld en Europa.¹⁴ Dat is niet verwonderlijk, omdat sinds de jaren '40 via de opbouw van welvaartsstaten de nationale loyaliteit van burgers verstevigd is. Met de vorming van nationale media en het proces van democratisering is die nationale verbondenheid nog verder ontwikkeld. Ook hebben regeringen geïnvesteerd in nationale loyaliteit om immigranten in de nationale lotsgemeenschap te absorberen. Het hebben van een nationale loyaliteit sluit echter niet uit dat burgers ook loyaal zijn met burgers van een andere natie. Een Groninger kan niet alleen loyaal zijn in het delen van geld, macht en werk met Zeeuwen en Marokkanen in Nederland, maar ook met Poolse boeren en loodgieters in de EU. Geldt die loyaliteit echter binnenkort ook voor Turken en Roemenen?

De essentiële vraag voor EU-uitbreiding is dan ook of de huidige EU-burgers de EU en de kandidaat-lidstaten als *sociale eenheid* beschouwen. Het gevoel van het bij elkaar horen is immers van belang om geld, macht en werk te willen delen. Getuige de discussies over Turkse medelanders binnen de EU-lidstaten is het nog geen uitgemaakte zaak dat zo'n gevoel er jegens Turkije al is. In de jaren '90 is bovendien de (exclusieve) identificatie van burgers in de oorspronkelijke zes EU-lidstaten (behalve Luxemburg) met hun natie toegenomen.¹⁵ Politieke ondernemers vertolken nu steeds vaker dat Europese loyaliteit van burgers haar grenzen heeft. Die politieke ondernemers komen op voor behoud van *nationale* democratie, *nationale* identiteit en/of *nationale* solidariteit, zoals SP en LPF in Nederland doen. Zij beseffen dat de nationale staat nog door veel burgers ervaren wordt als de meest relevante sociale eenheid om geld, macht en werk te delen.

Regeringen van oude EU-lidstaten lijken daarmee nu meer rekening te houden. De Nederlandse regering wil bijvoorbeeld meer aandacht besteden aan verdediging van het nationaal belang in Europa.¹⁶ Het is in een uitdijende EU echter steeds lastiger burgers ervan

te overtuigen dat de stem van een nationale regering in de EU wordt gehoord. De prijs van uittreding is nu voor regeringen nog te hoog om de EU daarom te verlaten.¹⁷ Mocht de EU zich toch nog uitbreiden, dan kan die prijsberekening echter anders uitvallen, met als gevolg het uiteenvallen van de EU. Dit hoeft geen pleidooi te zijn tegen verdere uitbreiding.

Het mogelijk ressentiment in kandidaat-lidstaten dat wordt veroorzaakt door afstel van EU-lidmaatschap, kan echter leiden tot politieke en economische instabiliteit aan de EU-grenzen. De daaruit voortvloeiende immigratie kan een bedreiging vormen voor de loyaliteit in de democratische welvaartsstaten in West-Europa. Verdere uitbreiding kan echter ook ressentiment losmaken in de oude EU-lidstaten tegen verdere deling van geld, macht en werk, met verlies van Europese loyaliteit en evenzeer instabiliteit in de EU tot gevolg.

Het sluiten van de buitengrenzen

De regeringen van de EU-lidstaten staan voor een dilemma: enerzijds uitbreiding en verdieping gebruiken om de onderlinge loyaliteit en stabiliteit aan de grenzen te waarborgen; en anderzijds de loyaliteit van hun burgers niet te zeer uitrekken en de bestuurbaarheid in de EU in gevaar brengen. Er zijn al instrumenten ontwikkeld om dit dilemma beheersbaar te maken. Een *eerste* instrument is de intensievere samenwerking in de controle van de EU-buitengrenzen. Het onlangs geopende Europees Grensagentschap *Frontex* deelt informatie en expertise en coördineert gezamenlijke grenscontroles om ongewenste deelnemers (d.w.z. criminelen en illegale immigranten) aan Europese welvaart te weren.

Het *tweede* instrument sluit daar nauw op aan: het Europees Nabuurschap Beleid (ENB). Het ENB omvat allerlei programma's om criminaliteit en illegale immigratie af te stoppen in de EU-buurlanden. Het ENB beoogt bovendien economische groei in grensregio's door het sluiten van de EU-buitengrenzen niet zodanig te verstoren, dat er daar onrust ontstaat. Ook is het ENB een zoethoudertje voor de buurlanden die voorlopig nog geen EU-lid mogen worden, maar wel nauw contact met de EU willen houden. Zo proberen de EU-regeringen economische en politieke rust aan de buitengrenzen te garanderen en de betalings van hun welvaartsstelsels het idee te geven dat er niet te veel ontvangers van werk en uitkeringen naar West-Europa komen.

Euroscopsis is heilzaam voor Europese loyaliteit

Het sluiten van de grenzen is echter deels onmogelijk. De Europese welvaart zal immigranten uit de hele wereld blijven lokken en ondernemers die proberen tegen betaling toegang tot de EU voor immigranten te arrangeren. Bovendien blijven de EU-grenzen niet lang gesloten, omdat een aantal buurlanden het lidmaatschap al is beloofd. De uitslag van het Franse en Nederlandse referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag is wel geïnterpreteerd als protest tegen die belofte. Of dat waar is, doet eigenlijk niet meer terzake, want de politiek-bestuurlijke elites in de EU hebben de referendumuitslag al gebruikt om EU-uitbreiding af te remmen. De uitspraak van Eurocommissaris Ferrero-Waldner getuigt daarvan. Een adempauze in uitbreiding zou de EU kunnen behoeden voor *imperial overstretch*; het biedt de gelegenheid de EU bestuurlijk te versterken. De weerbaarheid van het EU-bestuur kan worden versterkt door taken af te stoten, zoals renationalisering van Europese landbouwsubsidies. Uitbreiding zal daarna minder vergen van de financiële solidariteit van burgers en regeringen in de EU.

Een rustpauze kan verder ruimte geven burgers eraan te laten wennen dat geld, macht en werk worden gedeeld in een grotere EU. Loyaliteit is immers geen natuurlijk gegeven, maar kan door propaganda in media en onderwijs worden gevormd. Tot nog toe maakte de voortdurende verandering van organisatie en omvang van de EU het nogal lastig die loyaliteit te fixeren. De geesten rijp maken voor loyaliteit met Polen, en naderhand Bulgaren en Turken in Europees verband, zal geen sinecure zijn. De vorming van de Nederlandse loyaliteit heeft al veel tijd en energie gekost. Opbouw van een Europese loyaliteit zal wellicht dank zij de nieuwe mediamedia minder tijd vergen, maar dat moet vooralsnog naast sterke nationale loyaliteiten gebeuren. Privatisering en individualisering in nationale welvaartsstaten zouden die loyaliteiten echter kunnen verzwakken.

De kweek van een Europese loyaliteit wordt nu vooral gezocht in de formulering van een gezamenlijke Europese gedachte. Getuige de titel van een recente publikatie hierover – *Desperately Seeking Europe* – is dat geen gemakkelijke opgave.¹⁸ Bovendien is het de vraag of dat wel de geëigende weg is. Kunnen deelnemen aan de macht lijkt van groter belang. In heringedeelde gemeenten kunnen burgers via lokale partijen greep houden op hun lot in de nieuwe politieke gemeenschap. In de EU is het voor

burgers echter nagenoeg onmogelijk Brussel onder controle te krijgen. Veel besluitvorming is in handen van agentschappen en bestuursorganen die niet direct onder controle staan van een volksvertegenwoordiging. Daarnaast is het de vraag of het machtigste orgaan van de EU – de Raad van Ministers, met voorbereidende ambtelijke comités – wel zit te wachten op pottenkijkers bij zijn bestuurlijk werk. Raad en comités bieden immers voor nationale ministers en ambtenaren de nodige politieke speelruimte zonder bemoeienis van andere ministers, ministeries, parlement en bevolking thuis. Het gevaar is echter dat de politieke krachten op EU-niveau zo te weinig rekening houden met de grenzen aan loyaliteit van nationale burgers.

Euroscopsis, zoals geuit in referenda en verkiezingen, kan de heilsame schok zijn voor de politiek-bestuurlijke elites om meer Europese besluitvorming van de uitvoerende macht naar de wetgevende macht over te hevelen en meer rekening te houden met de loyaliteiten van de burgers. Partijen kunnen een meer eurosceptische politiek voorstaan om zo nationaal en Europees de herkenning van de (eurosceptische) kiezer te vergroten.¹⁹ Zolang alle geleidingen van Brussel vooral Europese samenwerking nastreven, zullen eurosceptische burgers immers geen erkenning vinden van hun wensen. Eurosceptische krachten op Europees niveau kunnen bovendien tegenwicht bieden aan de huidige pro-Europese krachten. Dat tegenwicht is niet alleen noodzakelijk om een goed debat over Europese politiek op gang te brengen, maar evenzeer om de EU voor een mogelijke implosie te behoeden.

Met het Europees Grondwettelijk Verdrag zouden eurosceptische krachten al meer ruimte hebben kunnen krijgen door de versterkte betrokkenheid van nationale parlementen en meer transparantie van Europese besluitvorming. Het 'nee' tegen het verdrag doet echter twijfel rijzen of dat afdoende was. Een rustpauze om de afgelopen uitbreiding te verwerken, is daarom een goede suggestie van Ferrero-Waldner. Consolidatie van de EU-grenzen biedt de mogelijkheid intern de betrokkenheid van (eurosceptische) burgers bij het Europese project te vergroten.

Het is overigens geen wonder dat juist Ferrero-Waldner voor een uitstel van uitbreiding pleit. Als voormalig minister van buitenlandse zaken in de ÖVP/FPÖ-regering van Wolfgang Schüssel heeft zij meegemaakt welke krachten het verlangen naar meer nationale democratie en identiteit kan losma-

ken. Het pleidooi van Jörg Haider c.s. voor democratische greep op achterkamertjespolitiek van Wenen en Brussel en versterking van Oostenrijkse loyaliteit kreeg in 2000 namelijk overweldigende steun van het Oostenrijkse electoraat.

Het zal een behoorlijke druk zetten op de EU om soortgelijke pleidooien te kanaliseren, juist omdat haar onzekere grenzen de opbouw van een Europese loyaliteit bemoeilijken.²⁰ Het mag een wonder heten dat de veranderingen van Europese grenzen en loyaliteiten tot dusver relatief vreedzaam verlopen, gezien de gewelddadige geschiedenis van nationale grenzen en nationale loyaliteiten.

Noten

- 1 Zie 'Expansion of the Agenda at EU Summit', in: *The Guardian*, 13 juni 2005, <http://www.guardian.co.uk/turkey/story/0,12700,1505553,00.html> (ingezien op 16 augustus 2005).
- 2 De analyse van deze samenhang is gebaseerd op het werk van de Noorse politicoloog Stein Rokkan en de Amerikaanse sociaal-wetenschapper Albert Hirschman; zie daarvoor Stefano Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*, Oxford: Oxford University Press (binnenkort te verschijnen).
- 3 Zie Martin Greschat & Wilfried Loth (red.), *Die Christen und die Entstehung der Europäischen Gemeinschaft*, Stuttgart: Kohlhammer, 1994.
- 4 Zie Michael Gehler & Wolfram Kaiser (red.), *Christian Democracy in Europe since 1945, Vol. 2*, Londen: Routledge, 2004.
- 5 Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Houndsmill, Basingstoke: MacMillan, 1994, blz. 40.
- 6 Zie Joseph Weiler, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes have an Emperor? And Other Essays on European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, blz. 34 e.v.
- 7 Dinan, *a.v. noot 5*, blz. 72.
- 8 Valsamis Mitsilegas, Jörg Monar & Wyn Rees, *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003, blz. 67.
- 9 Aldus Charlemagne, 'The Return of Jacques Delors: The Gloom of a Much-lauded Ex-President of the European Commission', in: *The Economist*, 14 februari 2004, blz. 34.
- 10 Zie Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House, 1987.
- 11 Een vergelijking tussen gemeentelijke en Europese uitbreidingsvraagstukken lijkt op het eerste gezicht misschien wat vreemd, maar bij nader inzien toch leerzaam. Zie bijv. Liesbeth Hooghe & Gary Marks, 'Unraveling the Central State, but How? Two Types of Multi-level Governance', in: *American Political Science Review*, jrg. 97, no. 2, 2003, blz. 233-243.
- 12 Zie Marcel Boegers, 'Bestuurlijke Vernieuwing: Schaalverandering en Democratisering', in: Nico Nelissen e.a. (red.), *Vernieuwing van Bestuur: Inspirende Visies*, Bussum: Coutinho, 1996, blz. 229-252.
- 13 Zie Claus Offe, 'Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine Europäische Regimeform unter dem Streß der Europäischen Integration', in: Wolfgang Streeck (red.), *Internationale Wirtschaft, Nationale Demokratie: Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt a/Main: Campus, 1998, blz. 99-136.
- 14 Zie Gertjan Dijkink & Virginie Mamadouh, 'Territoriality and the EU Citizen', in: Michael Burgess & Hans Vollaard (red.), *State Territoriality and European Integration*, Londen: Routledge (te verschijnen in 2006); en zie de bijdragen in Richard Herrmann, Thomas Risse & Maryllyn Brewer (red.), *Becoming European in the EU*, Lanham (MD): Rowman & Littlefield, 2004.
- 15 Dijkink & Mamadouh, *a.v. noot 14*.
- 16 Atzo Nicolai, 'Europa moet zich opnieuw bewijzen: Vergeet het Europese Evangelie en neem Eigen Belang als Leidraad', in: *NRC Handelsblad*, 27 mei 2004.
- 17 Zie James Caporaso & Joseph Jupille, 'Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order', in: Christopher Ansell & Giuseppe di Palma (red.), *Restructuring Territoriality: Europe and the United States compared*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, blz. 67-89.
- 18 Susan Stern & Elisabeth Seligmann (red.), *Desperately Seeking Europe*, Londen: Archetype Publications/Alfred Herrhausen Society for International Dialogue, 2003.
- 19 Zie Hans Vollaard & Bartho Boer, 'Het Belang van Eurosceptis', in: Hans Vollaard & Bartho Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland*, Utrecht: Lemma, 2005, blz. 191-201.
- 20 Zie voor discussie of grenzen nodig zijn voor Europese loyaliteit: Jan Zielonka (red.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Londen: Routledge, 2002 (in het bijzonder de bijdragen van Charles Maier en William Wallace).

Drs Hans Vollaard is docent en onderzoeker politicologie aan de Universiteit Leiden. Hij schrijft een proefschrift over het belang van territoriale grenzen in de Europese Unie op het vlak van gezondheidszorg en veiligheid. Daarnaast publiceerde hij in oktober 2005 samen met Bartho Boer de bundel *Eurosceptis in Nederland* (Lemma, Utrecht).

Nieuwe grenzen voor Europa

Op weg naar een Europees keizerrijk?

Met de uitbreiding van de Europese Unie in mei 2004 en de discussie over het lidmaatschap van landen als Turkije en Oekraïne wordt de vraag waar de uiterste grens van de EU ligt, steeds urgenter. Na de toetreding van een groot aantal Centraal-Europese landen heeft de EU nu buurlanden gekregen waarvan het niet onmiddellijk duidelijk is of zij ooit tot de Unie kunnen toetreden. Deze landen, waaronder landen rondom de Middellandse Zee en in de Kaukasus, vallen sinds 2003 onder het 'Europees Nabuurschapsbeleid' (ENB).

Het Europees Nabuurschapsbeleid

Tot voor kort was het succesvolle beleid van de EU meestal gericht op het aanbieden van lidmaatschap in ruil voor vérgaande binnenlandse hervormingen en stabiliteit aan de EU-grenzen. Met het Europees Nabuurschapsbeleid probeert de EU een coherent beleid te voeren ten opzichte van haar buurlanden zonder direct lidmaatschap aan te bieden. Het beleid is erop gericht op zoveel mogelijk beleidsterreinen met de landen rondom de EU samen te werken en hen te laten delen in de vrede, stabiliteit en welvaart die we in de Europese Unie hebben, om zodoende een 'ring van vrienden rondom de EU' te creëren.¹ Zo wordt geprobeerd het ontstaan van een kille scheidslijn tussen EU-leden en niet-EU-leden à la de scheiding tussen Warschaupact en NAVO te voorkomen. Een dergelijke scheiding zou negatieve gevolgen voor de EU kunnen hebben, zoals instabiliteit aan haar buitengrenzen, economisch verlies door minder handel, geen samenwerking om ongewenste migratie en mensenhandel tegen te houden, alsmede problemen met gasleveranties.

Via financiële, organisatorische en inhoudelijke ondersteuning van transnationale samenwerkingsprojecten met buurlanden kan de EU netwerken over haar eigen buitengrenzen tot stand brengen. Zo probeert zij invloed uit te oefenen op het binnenlands beleid van haar buurlanden. Deze interdependentie past beter bij de doelstellingen van de EU dan het opwerpen van harde buitengrenzen: 'Als het voornaamste strategische doel van de EU vermindering van ongelijkheid, verdeeldheid en uitsluiting in het Europa van na de Koude Oorlog is, dan zal het

beleid om haar buitengrenzen te verharderen dit doel eerder ondermijnen dan versterken.'²

Voorbeelden van nieuwe grenzen

Het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) rakelt ook de discussie op over de toekomstige organisatie van de EU. Wat voor grenzen de EU heeft, is van invloed op haar organisatie. Een federatie heeft een ander soort grenzen dan een 'keizerrijk'³ of een internationale organisatie. Vaak wordt ervan uitgegaan dat het doel van de EU een Westfaalse organisatie van bestuur is, zoals de lidstaten vóór het begin van de Europese integratie min of meer waren. In een Westfaalse organisatie vallen de functionele en geografische grenzen samen en is er één duidelijk centrum, dat overal op het territorium dezelfde mate van gezag heeft.

Sommige auteurs beschrijven echter een EU op weg naar de organisatie van een keizerrijk, waarin diverse functionele grenzen niet langer samenvallen, per functie een ander centrum het gezag kan hebben en het gezag van het centrum naar buiten toe afneemt. Ze wijzen op de uitgebreide netwerkstructuren die in de EU zijn ontstaan, alsmede op de ongelijk verdeelde inperking van de soevereiniteit van nationale staten.⁴ Het Nabuurschapsbeleid kan van invloed zijn op het soort buitengrenzen dat de EU creëert. De grenzen zoals deze functioneren in het kader van het Nabuurschapsbeleid, zouden kunnen aangeven dat het model van de EU inderdaad meer lijkt op een keizerrijk dan op een Westfaalse staat. Het is echter nog te vroeg de grenzen van het Nabuurschapsbeleid precies te analyseren, want het beleid is pas twee jaar oud.

Het ENB kent wel twee voorlopers: het *Euro-Mediterraan Partnerschap* en het *Noordelijke Dimensie-initiatief* (NDI). Het Dimensie-initiatief ontstond in 1999 om de interdependentie tussen de EU-lidstaten en buurlanden te vergroten en zo tot effectiever beleid in Noord-Europa te komen. Aangezien het Noordelijke Dimensie-initiatief eenzelfde aanpak van *confidence-building*, samenwerking en beleidsbeïnvloeding als het Nabuurschapsbeleid heeft en eerder in werking trad, kan men dit initiatief als voorbeeld zien voor het Europees Nabuurschaps-

beleid. Aan de hand van het Dimensie-initiatief kan worden bekeken wat er in Noord-Europa met de grenzen is gebeurd en wat dit zegt over de organisatie van de EU en de mogelijke invloed van het Nabuurschapsbeleid op de Unie. Zijn de grenzen in Noord-Europa de grenzen geworden van een soort Europees keizerrijk of van één of meerdere Westfaalse staten?

Soorten grenzen

We kunnen *vier dimensies* onderscheiden waarlangs het debat over de grenzen van Europa gevoerd wordt.⁵ Aan de hand van deze dimensies (geografisch, cultureel-religieus, economisch en politiek-bestuurlijk) wordt de buitengrens van Europa geografisch op uiteenlopende plaatsen gedefinieerd. Men zou dus kunnen zeggen dat de geografische, culturele, economische en administratieve grenzen van Europa niet samenvallen. Dit is een belangrijk gegeven binnen een keizerrijk, waarmee het zich onderscheidt van een Westfaalse staat. Zo vielen in het Romeinse keizerrijk de culturele, economische en administratieve grenzen niet volledig samen met de geografische grens. In het centrum was het gezag over zowel de cultuur als de economie en het bestuur Romeins, maar hoe verder weg van het centrum, hoe minder duidelijk dit werd. In verscheidene regio's van het rijk botste de Romeinse cultuur met regionale culturen, terwijl het gezag over economische transacties juist voorbij de geografische grens reikte. In een Westfaalse staat is er geen afname van centraal gezag naarmate men dichterbij buitenranden van de staat komt en gaat het gezag niet verder dan de grens.

Westfalen

Met het Verdrag van Westfalen aan het eind van de Dertig- en Tachtigjarige oorlog werd in 1648 *wederszijdse uitsluiting van gezag* op verscheidene territoria voor het eerst op papier vastgelegd. Hiermee begon het proces dat de diverse soorten grenzen in Europa liet *samenvallen*. In de zg. Westfaalse staat werd de geografische grens ook de culturele, economische en administratieve grens en met behulp van deze grens konden nationale culturen, democratieën en verzorgingsstaten ontstaan.

Het grote *voordeel* van een Westfaalse bestuurlijke organisatie is de *duidelijkheid*. Er is een onmiskenbaar territorium, afgebakend door één grens, met een heldere bestuurlijke hiërarchie en een duidelijke soeverein. Overal op het territorium geldt hetzelfde

gezag, dat evenredig over het territorium is verdeeld. Invloed van buiten het territorium wordt uitgesloten.⁶ Het is daardoor relatief gemakkelijk democratie en sociale zekerheid gestalte te geven, omdat het duidelijk is wie wel en wie niet mogen deelnemen.

Een *nadeel* is dat de Westfaalse grens een *harde scheidslijn* opwerpt tussen buurlanden. Als er grote verschillen in welvaart bestaan tussen twee buurlanden, kan er instabiliteit ontstaan aan de grens en kunnen de betrekkingen tussen de buurlanden verslechteren. Ook is deze harde scheidslijn niet flexibel. Voor grensoverschrijdende problemen, zoals milieuvuiling en internationale criminaliteit, kan dan niet de optimale bestuursstructuur gebruikt worden.

Keizerrijk

In het concept van een keizerrijk vallen de geografische, culturele, economische en administratieve grenzen *niet* samen. Naarmate een gebied verder van het centrum verwijderd is, vermindert de invloed van het centrum en neemt het gezag van de regio toe. Hoeveel eigen gezag een regio heeft, en op welk geografisch gebied dit gezag geldt, verschilt per regio en per beleidsterrein. Door de ongelijkheid van gezag is er geen heldere hiërarchie en geen duidelijke soeverein. Er is geen duidelijk afgebakend territorium, maar een *wirwar* van grenzen die de geografische wijde van het gezag op een beleidsterrein aangeven. Het gebied waar het gezag op een bepaald beleidsterrein geldt, kan (gedeeltelijk) *overlappen* met andere beleidsterreinen en gezaghebbende instituties. Vaak is het niet mogelijk precies aan te geven waar de grenzen liggen en ze blijven vaag gedefinieerd.

De bestuurlijke organisatie wordt gekenmerkt door *netwerken*. Hierin is plaats voor zeer uiteenlopende actoren, zoals nationale, regionale en lokale overheden, internationale en supranationale organisaties, NGO's, het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. Dit zorgt ervoor dat de grenzen zeer flexibel zijn en goed aan te passen aan specifieke problemen. Voor problemen die de voormalig 'Westfaalse' grens overstijgen, kunnen *grenzen* van bepaalde beleidsterreinen worden *verlegd* of *nieuwe grenzen* worden gemaakt. Zo kan voor elk probleem de meest effectieve bestuursstructuur worden *gecreëerd*. Omdat er op deze manier *geen harde scheidslijn* tussen buurlanden bestaat, zijn de betrekkingen tussen de buurlanden beter.

Een *nadeel* van deze gedifferentieerde grenzen is wel dat het moeilijker wordt democratie en sociale

zekerheid gestalte te geven.⁷ Het wordt onduidelijk welke (vage) grens gebruikt moet worden om aan te geven wie wel en wie niet mee mag doen. Laten we nu bezien hoe de grenzen van het Noordelijke Dimensie-initiatief de organisatie van de EU beïnvloeden.

Het Noordelijke Dimensie-initiatief (NDI)

Het NDI is in 1999 op voorstel van Finland door de Europese Raad aangenomen. Het beleid richt zich op geheel Noord-Europa, dus naast de EU-lidstaten ook IJsland, Noorwegen en Rusland. Doelstellingen zijn het bijdragen aan welvaart en veiligheid in Noord-Europa en het aanpakken van regionale problemen.⁸

Het NDI werkt voornamelijk via de financiële ondersteuning van het netwerk dat zich over Noord-Europa uitspreidt en de prikkels die het op die manier geeft om tot nog meer grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten te komen. De belangrijkste beleidsterreinen zijn economie en infrastructuur, onderwijs en gezondheid, milieu, criminaliteit en migratie, alsmede grensoverschrijdende samenwerking. Binnen het raamwerk van het initiatief wordt intensief samengewerkt met nationale, regionale en lokale actoren: overheden, internationale en supranationale organisaties, internationale financiële instellingen, NGO's, het bedrijfsleven en onderzoeks- en onderwijsinstellingen.

De belangrijkste institutionele steunpunten van het NDI zijn de *Council of the Baltic Sea States* (CBSS), de *Barents Euro-Arctic Council* (BEAC) en de *Arctic Council* (AC). Deze organisaties zijn begin jaren '90 ontstaan. Zij borduren voort op de samenwerking waarmee de Scandinavische landen al in de jaren '50 waren begonnen in de Noordse Raad, waar zij voor het eerst afspraken maakten over samenwerking om regionale problemen effectiever aan te pakken. Met het opstellen van de Helsinki Conventie – ter bescherming van de Oostzee – in de jaren '70 werd voor het eerst een samenwerkingsverband met de landen van het Warschaupact geïnstitutionaliseerd. Een belangrijk deel van de besluitvorming inzake aanwending van het Noordelijke Dimensie-initiatief vindt plaats in bovengenoemde raden. Zij bestaan uit vertegenwoordigers van de afzonderlijke nationale staten, maar ze hebben uitgebreide consultatieprocedures voor alle belanghebbenden. Zij zijn ook nauw betrokken bij de uitvoering.

NDI-projecten worden uitgevoerd door een leidende instantie, partnerorganisaties en uitvoerende instanties. Alle actoren kunnen deze functies uitoe-

fenen. Als voorbeeld een project voor vermindering van watervervuiling in Karelië (Noordwest-Rusland). De leidende instantie is het Finse ministerie voor milieu, dat voor de uitvoering van dit project samenwerkt met het milieudepartement van Karelië, het milieucentrum in Noord-Karelië, diverse instanties die zich bezighouden met watermanagement in Finland en Karelië, alsmede particuliere ondernemingen die technologieën voor verbetering van waterzuivering kunnen leveren.⁹ Door de beslissingen over de precieze uitvoering van het project vooral op lokaal niveau te nemen, kan zeer flexibel en met kennis gereageerd worden op lokale omstandigheden.

Projecten zoals deze zijn er veel, en hun structuur zorgt voor een dicht netwerk van uiteenlopende deelnemers, die in talrijke, steeds andere verbanden samen aan projecten werken. Deze samenwerking verhoogt het vertrouwen tussen de nationaliteiten, omdat zij niet aanvoelt als overheersing door een vreemde mogendheid, maar juist een constructieve dialoog is om regio's te ontwikkelen en de welvaart te vergroten. Het Karelië-project helpt zo te voorkomen dat er een rigide scheidslijn tussen EU-lidstaten en niet-lidstaten ontstaat. Finse werkzaamheden

Het Noordelijke Dimensie-initiatief werkt

voornamelijk op beleidsterreinen van low politics

stoppen niet aan de grens, maar kunnen ook invloed uitoefenen op Russisch beleid, omdat er voldoende vertrouwen is dat samenwerkingsprojecten de Russische regio ten goede komen. Ook de interdependentie van landen wordt onderstreept, omdat lokaal duidelijk wordt gemaakt dat bijvoorbeeld watermanagement in Karelië van invloed is op de kwaliteit van het water in Finland en andersom.

Het NDI: Westfaals of imperiaal?

De structuren van het Dimensie-initiatief zorgen er dus voor dat de grenzen in Noord-Europa niet volledig voldoen aan de kenmerken van de grenzen van de Westfaalse staat. Hoewel de indeling in Westfaalse staten met harde grenzen en duidelijk afgebakende territoria nog steeds de belangrijkste organisatorische vorm is op de politieke wereldkaart, was zij nooit een volledig sluitend systeem. Altijd waren er gaten in de grenzen, bijvoorbeeld door internationale

handel en migratie. De structuren van het NDI hebben de grenzen echter op veel meer beleidsterreinen harder onder druk gezet.

Het Noordelijke Dimensie-initiatief werkt voornamelijk op beleidsterreinen die ook wel tot de *low politics* gerekend worden. Dat zijn beleidsterreinen waarvan men het niet erg vindt om ten behoeve van samenwerking een aantal staatsgeheimen te moeten prijsgeven. Op beleidsterreinen van *high politics* beschermt men de staatsveiligheid; daar wil men niet samenwerken. Op deze terreinen zijn de Westfaalse grenzen van staten dan ook veel minder aangetast. Met de kanttekening dat er dus ook een groot aantal beleidsterreinen is waar de Westfaalse organisatie van bestuur nog bijna volledig intact is, kunnen we voor de andere terreinen wel puntsgewijs aangeven of een initiatief 'Westfaalse' dan wel 'imperiale' grenzen creëert.

Ten eerste zijn op de beleidsterreinen waar het Dimensie-initiatief zich mee bezighoudt, de Westfaalse grenzen tussen de staten soms *poreus* geworden of geografisch *opgeschoven*. Afhankelijk van de precieze aard van en hoeveelheid aan lokale en regionale grensoverschrijdende projecten, vallen de cultureel-religieuze, economische en politiek-bestuurlijke grenzen niet meer samen met de geografische grens. Hoewel het op het terrein van de *high politics* nog wel duidelijk is wat precies het territorium is waarover door een staat het gezag wordt uitgeoefend, is dit op de door het NDI beïnvloede beleidsterreinen niet meer het geval. Een voorbeeld is het project om in het kader van de Lissabon-strategie een *Northern e-Dimension* te ontwikkelen en Noord-Europa tot één geïntegreerd ICT-netwerk te maken. Hierin werken de Europese Commissie, de *Council of the Baltic Sea States* en de Noordse Raad samen. Voor elk actiepunt in dit project heeft een ander land de leiding over de uitvoering in heel Noord-Europa, óók in Rusland. Hierdoor valt de administratieve grens tussen de staten weg en wordt het gezag steeds door een ander land uitgeoefend.

Ten tweede is het door alle grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten niet langer duidelijk tot waar precies het gezag van de staat gaat. De projecten creëren hun eigen overlappende territoria, waarin het gezag soms lokaal, soms nationaal en soms ook supranationaal geregeld is. Het gezag ligt ook niet langer volledig bij overheidsinstanties. Door het gebruik van netwerken bij besluitvorming en uitvoering van de samenwerkingsprojecten hebben de andere actoren

invloed op het NDI-beleid. De uiteindelijke juridische afhandeling moet echter door de staten geschieden, wat de Westfaalse grens weer benadrukt. Een voorbeeld hiervan is het *Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme*. Binnen dit programma worden vervuilende *hot spots* in de Baltische Zee aangepakt. Dit wordt gedaan onder leiding van de Helsinki Commissie,¹⁰ die de lidstaten op de vingers kan tikken als zij niet meewerken aan de uitvoering. De Helsinki Commissie werkt samen met overheden, NGO's en wetenschappelijke instituten om vast te stellen waar er problemen zijn. De saneringswerkzaamheden worden vervolgens uitgevoerd via een brede coalitie van nationale, regionale en lokale overheidsinstellingen, NGO's, onderzoeksinstituten en particuliere ondernemingen.

Ten derde zorgt de netwerkorganisatie van het NDI ervoor dat de hiërarchie van besluitvorming en uitvoering *niet meer zo overzichtelijk* is als in een Westfaalse organisatie. Dat wil niet zeggen dat er totaal geen hiërarchie aanwezig is, want het zijn toch de staten die in de belangrijkste NDI-besluitvormingsorganen zitten. Maar de hiërarchie is wel ondoorzichtig geworden. Ook lokaal kan invloed worden uitgeoefend op besluitvorming en uitvoering.

Ten vierde is het gezag door overlappende territoria en gezaghebbende autoriteiten binnen diverse beleidsterreinen en samenwerkingsprojecten niet meer volledig evenredig over een territorium verdeeld. Ook hebben de staten en medespelers van diverse nationaliteiten invloed op het beleid buiten hun eigen staat. Via de CBSS, BEAC en AC hebben niet-EU-lidstaten invloed op het EU-NDI-beleid, maar andersom heeft de EU ook invloed. Ten slotte is het Noordelijke Dimensie-initiatief in staat de grenzen van projecten flexibel aan te passen om tot de optimale bestuursstructuur voor een beleidsterrein te komen. Men is niet meer volledig gebonden aan de staatsgrenzen.

Imperiale grenzen voor de EU?

De organisatievorm van de EU is daar waar de Unie het Dimensie-initiatief hanteert, niet meer volledig Westfaals. Op bepaalde beleidsterreinen heeft het initiatief gezorgd voor 'imperiale' organisatiestructuren. De imperiale grenzen van bepaalde beleidsterreinen en de daarbij komende interdependentie en netwerkvorming dienen ervoor stabiliteit aan buitengrenzen van de EU te behouden. *Het Noordelijke Dimensie-initiatief heeft tot meer samenwerking en effectievere beleidsvorming geleid.*

Of de nadere uitwerking van het *Europees Nabuurschapsbeleid* eenzelfde invloed op de organisatie, de grenzen en betrekkingen van de EU met haar buurlanden kan hebben, zal nog moeten blijken. Hoewel ook het ENB uitgaat van interdependentie en netwerken, mist Oost-Europa een belangrijke prikkel die Noord-Europa wél bezit. In Scandinavië werd al in de jaren '50 met samenwerkingsprojecten begonnen. De *civil society*-traditie van die landen was een goed voorbeeld voor de overige landen in Noord-Europa, die bij die traditie konden aanhaken. Zo werd lokale, grensoverschrijdende samenwerking een belangrijk onderdeel van het Noordelijke Dimensie-initiatief.

Aangezien de buitengrens van de EU nu voornamelijk in Midden-Europa ligt, gaat er van de nieuwe EU-lidstaten niet dezelfde prikkel uit als van de Scandinavische landen eerder. Aan beide kanten van de buitengrens liggen landen die gewend waren alleen op het allerhoogste bestuursniveau aan elkaar verbonden te zijn, maar zeker niet lokaal. Omdat de gebieden waarop het ENB betrekking heeft, niet gewend zijn aan veel lokale samenwerking, is de kans dat de grenzen in Centraal- en Zuidoost-Europa op dezelfde schaal 'imperiale' vormen aan zullen nemen als het NDI kleiner. Het lijkt er dan ook op dat de EU Westfaalse kenmerken van staatsgrenzen combineert met imperiale, maar dat er niet alleen op afzonderlijke beleidsterreinen verschillen bestaan tussen het soort grenzen, maar ook geografisch.

In ieder geval is het van belang dat er verder wordt gesproken over de voor- en nadelen van een Europees Nabuurschapsbeleid dat imperiale grenzen in Centraal-Europa vormt. De voordelen van imperiale grenzen – de afwezigheid van een harde scheidslijn tussen EU en buurlanden, waardoor de interdependentie tussen beide zich ontwikkelt en de stabiliteit aan de EU-grenzen gewaarborgd blijft – en de voordelen van Westfaalse grenzen – duidelijkheid over de reikwijdte van gezag en deelname aan democratie en sociale zekerheid – lijken elkaar nu nog uit te sluiten. Toch zijn beide wenselijk. Terwijl de EU de louter Westfaalse termen al voorbij is, zal over verdere keuzen tussen 'Westfaals' en 'imperiaal' goed moeten worden nagedacht.

Noten

- 1 http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm (22 juni 2005).
- 2 J. Zielonka, 'How New Enlarged Borders will Reshape the European Union', in: *Journal of Common Market Studies*, jrg. 39, 2001, blz. 507-536, in het bijzonder blz. 525.
- 3 Zie voor een definitie hieronder en verderop in dit artikel.
- 4 J. Anderson, 'The Shifting Stage of Politics: New Medieval and Postmodern Territorialities?', in: *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 14, 1996, blz. 133-153; M.S. Filtenborg, S. Gänzle & E. Johansson, 'An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy; "Network Governance" and the Case of the Northern Dimension Initiative', in: *Cooperation and Conflict*, jrg. 37, 2002, blz. 387-407; Zielonka, *a.v. noot 2*.
- 5 Mendeltje van Keulen & Rob Boudewijn, 'Waar houdt "Europa" op? Over de grenzen van Europa', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2005, blz. 355-358.
- 6 Voor een uitgebreide analyse van de kenmerken van Westfaalse staten en keizerrijken, zie: L. Hooghe & G. Marks, 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance', in: *American Political Science Review*, vol. 97, 2003, blz. 233-242; Zielonka, *a.v. noot 2*.
- 7 Zielonka, *a.v. noot 2*, blz. 527.
- 8 Filtenborg e.a., *a.v. noot 4*.
- 9 Voor een overzicht van NDI-projecten zie het *Northern Dimension Information System* (www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/nis).
- 10 Het uitvoerend orgaan van de Helsinki Conventie.

Suzanne Verhaar is studente Europese Unie Studies en Ruslandkunde aan de Universiteit Leiden.

Hervorming landbouwbeleid van de EU

Onderweg, maar nog niet afgerond

Tijdens de Europese Top op 16 en 17 juni jl. noemde de Britse premier Tony Blair het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 'achterhaald en veel te duur'. Dat was forse kritiek uit de mond van de regeringsleider die op het punt stond een half jaar voorzitter van de Europese Raad te worden. Opmerkelijk was ook dat Blair zijn kritiek onderbouwde met het argument dat via het landbouwbeleid maar liefst 40% van alle EU-uitgaven ten goede komt aan boeren die minder dan 4% van de bevolking uitmaken.

Dat klopt inderdaad, maar het argument snijdt geen hout en laat zien dat Blair zich niet werkelijk had verdiept in de omschakeling die zich sinds tien jaar binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voltrekt. Deze omschakeling is nog lang niet afgerond. Veranderingen zullen niet alleen het gevolg zijn van ontwikkelingen binnen de EU, maar ook van druk die landen buiten de EU zullen uitoefenen en van door de Wereldhandelsorganisatie WTO te Genève gestelde eisen. De land- en tuinbouw binnen de EU moet de komende jaren rekenen op verdergaande hervormingen en nieuwe spelregels, die ook voor agrarisch Nederland zullen gelden. En niet alleen voor agrarisch Nederland, maar voor onze hele economie. Het Nederlandse agrocluster zorgt namelijk voor zo'n 10% van de werkgelegenheid, voor 10% van het nationaal produkt en voor 20 miljard euro van ons handelsoverschot (dat anders negatief zou zijn). Onze voedingsmiddelenindustrie, die voor 60% afhankelijk is van grondstoffen van Nederlandse bodem, is dan ook onze grootste industriële sector.

De land- en tuinbouw is dus geen gesloten sector, die buiten de economische werkelijkheid staat, zoals Nederlandse bestuurders en politici in navolging van Blair ook wel eens schijnen te denken, maar vormt de basis van onze economische welvaart. De sector krijgt bovendien steeds grotere verantwoordelijkheden toebedeeld in het kader van het milieu- en natuurbeleid, ruimtelijke ordening en landschap.

Van prijssteun naar inkomenstoelagen

Het GLB kende oorspronkelijk drie soorten producten van de land- en tuinbouw. Om te beginnen zijn er *vrije produkten*, die buiten het landbouwbeleid

vallen, zodat er voor die produkten géén subsidie of steun wordt gegeven. Dit betreft bijvoorbeeld de succesvolle bloemensector, alsmede akkerbouwprodukten, zoals aardappelen en uien. Vervolgens zijn er produkten die vallen onder een *'lichte' marktordening*. Dat betekent dat de Europese markt vrij is, maar dat die beschermd wordt via importheffingen aan de buitengrens van de EU. Dit is o.a. het geval voor groenten en fruit, voor de pluimveesector en andere onderdelen van de intensieve veehouderij. Ten slotte kent het GLB de *'zware' marktordening* voor produkten als suiker, graan, rundvlees, wijn, olijfolie en zuivel. De zware marktordeningen waren oorspronkelijk ingesteld om de productie van voedselprodukten te stimuleren en berustten op een gegarandeerde prijs voor de boer: de *'prijsondersteuning'*. Toen dit leidde tot *overschotten*, werden geleidelijk ook *produktiebeperkingen* ingevoerd, de *'quoting'*. Al in 1968 was dat het geval voor suiker; in 1984 voor melk.

Een systeem van *prijsondersteuning* is een kostbare affaire. Aanvankelijk moest de EU de overschotten opkopen tegen de gegarandeerde prijs, de *'interventie'*, wat de beruchte interventievoorraden veroorzaakte, zoals de *'boterberg'* en de *'wijnplas'*. Een manier om hiervan af te komen, was het dumpen op de wereldmarkt. Ook werden de boeren met exportrestituties gestimuleerd hun produkten af te zetten in landen buiten de EU, de *'derde landen'*. Uiteraard leidde dit GLB tot protesten van andere landen die voor hun economie sterk afhankelijk zijn van de export van landbouwprodukten, zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Brazilië en veel ontwikkelingslanden. Zij ervoeren dat de landbouwoverschotten van de EU een negatieve invloed hadden op de prijs op de wereldmarkt, zodat hun agrarische sector en hun handel werden geschaad. Dit leidde tot een toenemende internationale druk op de EU om aan dit systeem van prijsondersteuning een eind te maken. Deze druk bestaat nog steeds, hoewel recent onderzoek aantoonde dat lage prijzen op de wereldmarkt ook bepaalde voordelen hebben voor arme landen, bijvoorbeeld voor de koopkracht van de bevolking.

De eerste werkelijke omschakeling van het GLB begon in 1992 met beperking van de prijsondersteuning. Deze beperking werd gedeeltelijk gecompens-

seerd door premies voor de boer: de inkomens toeslagen. Hiermee kwam het inkomen van veel boeren echter onder druk te staan, wat leidde tot sociale onrust binnen de EU, ook in Nederland. Maar het verzet onder de boeren kon niet verhinderen dat de jaren '90 een periode werd van discussies over een ingrijpende omschakeling naar een ander, minder kostbaar landbouwbeleid.

Van inkomens toeslag naar bedrijfs toeslag

Thans zijn de eerste belangrijke stappen gezet voor het nieuwe Europese landbouwbeleid. In 2003 is de prijs ondersteuning voor granen, rundvlees en zuivel verder beperkt en deels vervangen door een *inkomensondersteuning* die aan diverse voorwaarden is verbonden: de *zg. bedrijfs toeslag*. In 2004 is dit nieuwe systeem ook geïntroduceerd binnen de 'zware' marktordeningen voor hop, katoen, olijfolie en tabak. Een produkt dat de komende tijd nog volop in discussie zal zijn, is suiker. De suikerbiet is de kurk waarop veel boeren drijven, zodat de weerstand tegen wijziging van de EU-suikermarktordering erg groot is. Toch moeten er binnenkort knopen worden doorgehakt door de landbouwministers van de EU, omdat deze maand de Wereldhandelsorganisatie WTO gaat beslissen over verdere liberalisering van de wereldhandel, vooral ten behoeve van de ontwikkelingslanden. De grote gesubsidieerde export van Europese suiker verstoort namelijk de wereldmarkt, terwijl ontwikkelingslanden hun suiker ook graag willen afzetten op de Europese markt.

De nadruk van het GLB verschuift de komende jaren van 'produktie' naar 'hectares'. Dit zal onvermijdelijk nadelig uitwerken voor de boeren, die in het verleden juist jarenlang zijn gestimuleerd om intensief te gaan produceren op kleine arealen. Bovendien heeft minister Veerman al laten weten dat in de periode 2007-2013 in de 'oude' 15 lidstaten de inkomensondersteuning voor individuele bedrijven zal kunnen afnemen met bijna 30%. Er zal de komende jaren dus nog stevig gepraat worden over de intensieve produktie met weinig of geen grond, zoals deze altijd erg succesvol is bedreven in kleinere en dichtbevolkte lidstaten als Nederland, maar ook in bepaalde regio's in de grote landen van de EU.

Nut en noodzaak van een GLB

Nu rijst bij veel mensen natuurlijk de vraag: 'Is het dan nodig dat er voor de boeren en de landbouw altijd een of andere bescherming bestaat die de samenleving,

hoe dan ook, geld kost?' Het antwoord daarop is een simpel 'Ja!' De geschiedenis bewijst overtuigend dat de landbouw wegkwijnt als die volledig aan zichzelf wordt overgelaten en aan het vrije spel der economische krachten. Daarvoor is het agrarische ondernemerschap namelijk te onzeker en te risicovol. De gemeenschap die haar agrarische stand geen zekerheid en perspectief biedt op langere termijn, zal onvermijdelijk te maken krijgen met leegloop, verpaupering en verwaarlozing van het platteland, en, vervolgens, met toenemende onzekerheden in de voedselvoorziening. Door vijftig jaar van stabiele lage prijzen en voedselzekerheid in Europa mag niet het besef verdwijnen dat het bij het GLB nog steeds gaat over onmisbare levensmiddelen en dat de boerenstand in feite onze bestaanszekerheid garandeert.

Geringere kosten, andere voordelen

De omschakeling van het GLB heeft positieve gevolgen voor de begroting van de EU, wat natuurlijk ook een van de doelstellingen was. In 1993 gingen

De nadruk van het GLB verschuift de komende jaren van 'produktie' naar 'hectares'

nog bijna alle landbouwuitgaven van de EU naar de prijs ondersteuning van de 'zware' produkten. In 2002 was dat nog maar 25%. Veel van die steun ging en gaat naar de omstrede exportrestituties, waarvan de omvang in de periode 1993-2002 overigens daalde van 10 miljard naar nauwelijks 3 miljard euro, een trend die nog steeds doorzet.

De EU heeft bij de WTO overigens al aangeboden de exportrestituties volledig af te schaffen, op voorwaarde dat ook andere landen, zoals de Verenigde Staten, een eind maken aan hun exportsteun, waaronder het vaak misbruikte excuus van 'voedselhulp', een praktijk waarvan bekend is dat die in ontwikkelingslanden de agrarische ontwikkeling en de lokale markt ernstig kan verstoren.

Als gevolg van de vele kleine en grote veranderingen binnen het GLB gedurende de afgelopen decennia is het landbouwbudget van de EU ook sterk gedaald. In 1970 besloeg de landbouw nog 85% van het Brusselse budget. Als gevolg van produktiebeperkingen en prijsmaatregelen gedurende de jaren '70 en '80 was dat in 1992 al gedaald tot 52%. En nu

liggen de EU-landbouwwitgaven op zo'n 40% van het Europese budget – en dat moet zo blijven tot en met 2013, de looptijd van de huidige afspraken. Daarbij moet men bedenken dat de produktiesteun geleidelijk verdwijnt en wordt vervangen door een systeem waarbij de samenleving meer terug ontvangt in de vorm van een schoner milieu, verbeterd dierenwelzijn en een aantrekkelijk en leefbaar platteland. Daardoor krijgt de burger bij de boer steeds 'meer waar voor zijn geld'.

De Nederlandse situatie

Kost het landbouwbeleid Nederland goud geld? Zijn we niet beter af als zij maar helemaal wordt opgedoekt? Hierboven is al duidelijk gemaakt dat zo iets zeer onverstandig zou zijn: een samenleving die haar boeren in de steek laat, treft uiteindelijk zichzelf. Nederland heeft bovendien tot 1991 altijd in hoge mate financieel geprofiteerd van het GLB en doet dat nog steeds, zij het op andere manieren dan voorheen. Vanaf 1991 werd Nederland een netto betaler aan de EU, aanvankelijk minder dan 1 miljard per jaar, maar vanaf 1998 jaarlijks meer dan 3 miljard euro. Dit kwam echter vooral door politieke keuzen en toezeggingen van vorige regeringen, zodat men de huidige 'negatieve' situatie slechts voor een deel mag toeschrijven aan het nieuwe GLB.

Ook de zuinigheid van de huidige regering leidt er immers toe dat Nederland nu een relatief hoge bijdrage moet betalen aan de EU en daar erg weinig voor terugkrijgt. 'Brussel' geeft namelijk niet 'zo-maar' geld weg, maar betaalt mee aan nationale of regionale ontwikkelings- en stimuleringsprojecten. Dit systeem van 'co-financiering' werkt dus alleen als een lidstaat zelf óók geld op tafel legt, maar wie te zuinig is om in zichzelf te investeren, krijgt uit Brussel evenmin iets. Wie veel betaalt, maar weinig terugvraagt, is altijd te duur uit; en dat is met Nederland het geval. Pas onlangs heeft minister Veerman aangekondigd dat hij 25% co-financiering als optie ziet bij de inkomensondersteuning van boeren, wat al een verlaging zou betekenen van onze netto bijdrage aan de EU. Het systeem van co-financiering wordt al sinds jaar en dag gehanteerd voor projecten op hele andere gebieden, zoals infrastructuur, regionale ontwikkeling, innovatie en kennisontwikkeling. Op al deze gebieden is Nederland erg terughoudend en laat het veel geld in Brussel liggen.

Maar in plaats van de hand in eigen boezem te steken, zijn Nederlandse politici graag kritisch over het

GLB. En wie dat doen, zijn helaas niet de eerste de besten, maar invloedrijke personen als premier Balkenende, de ministers Bot en Zalm en de Tweede-Kamerleden Hans van Baalen (VVD) en Frans Timmermans (PvdA). Volgen ze Tony Blair, met zijn tendentieuze maar slecht onderbouwde uitspraken? Het is in ieder geval opmerkelijk dat premier Balkenende onlangs forse kritiek op het GLB uitte in een ingezonden brief in *The Guardian* onder de titel 'Our rude awakening'.¹ Daarin hekelde hij dat het grootste deel van het EU-budget opgaat aan de landbouw en aan steun voor regio's in rijke lidstaten. Maar even opmerkelijk was dat nauwelijks een week eerder de Franse landbouwminister Dominique Bussereau een ingezonden brief publiceerde in een andere invloedrijke Engelse krant (*The Financial Times*), waarin het GLB juist werd geprezen als 'an inexpensive way to safeguard our future'.² De Franse minister wees erop dat het hele GLB niet meer kost dan ongeveer 0,5% van het bruto nationaal product van de EU.

De aanhoudende kritiek op het GLB heeft ook in Nederland geleid tot berekeningen over de kosten. En die blijken erg mee te vallen: het GLB kost per inwoner niet meer dan 40 eurocent per dag.³ En wat Nederland daarvoor terugkrijgt, is in feite onbetaalbaar:

- De zekerheid van hoogwaardig en veilig voedsel tegen redelijke prijzen.
- Zorg voor landschap, milieu, natuur en cultuur.
- Toegang voor onze produkten tot de grootste vrije afzetmarkt ter wereld.

Hoe nu verder?

Na de (mislukte) Europese Top van 16 en 17 juni jl. is de Europese Commissie gaan broeden op nieuwe aanpassingen van het GLB voor de periode na 2013. Deze zullen vooral gebaseerd zijn op de gevolgen van de onderhandelingen in de WTO. Want die gaan maar één kant op: géén prijssteun; géén koppeling tussen produktie en inkomstenstoelagen; géén verstoring van de wereldmarkt met gesubsidieerde overschotten; maar wél een open en toegankelijke Europese markt voor produkten van buiten.

Aan de politiek dus nu al de boodschap dat de EU door de WTO gedwongen zal worden tot vermindering van de aan de produktie gerelateerde bedrijfsstoelagen, en dat de EU dan ook volledig zal moeten omschakelen naar een vorm van bedrijfssteun op basis van het aantal hectares, de 'flat rate'. Deze

steun zal daardoor moeten voldoen aan steeds meer eisen en voorwaarden, zoals arbeidsomstandigheden; zorg voor milieu, natuur en landschap; dierenwelzijn; geen gebruik van hormonen en van bepaalde gewasbeschermers; toestaan of juist verbieden van genetische modificatie; alsmede tal van andere maatschappelijke wensen en verlangens ten aanzien van de landbouw en het platteland. Dat de boeren bij de invulling van dat beleid onmisbaar zullen zijn, staat vast. Net zo vast als het feit dat ze er óók een behoorlijk inkomen en toekomstperspectief aan zullen moeten ontleen.

Conclusie

Nederland heeft veel te danken aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het heeft ons jarenlang economische groei en groot financieel voordeel opgeleverd; het bracht ons voedselzekerheid en een moderne land- en tuinbouw, misschien wel dé modernste van Europa, en tevens een van de meest concurrerende agro-industriële sectoren van de wereld; het bezorgde ons een invloedrijke positie in de EU; het maakte ons tot een van de grootste agrarische exporteurs ter wereld; het stimuleerde onze ontwikkeling tot 'gateway to Europe' en tot een spil in wereldomvattende handelsstromen.

Wie bij het GLB uitsluitend denkt aan het geld dat Nederland rechtstreeks uit Brussel ontvangt, is dus erg kortzichtig. Zo iemand denkt niet als een ondernemer, maar als een boekhouder.

Noten

- 1 *The Guardian*, 20 juli 2005.
- 2 *The Financial Times*, 15 juli 2005.
- 3 Berekening uitgevoerd door prof.dr.ir. G. Meester, bijzonder hoogleraar Europese Economische Integratie te Amsterdam en adviseur van de minister van LNV.

Ad Leijten is voormalig secretaris van veehandelorganisaties;
René van Slooten is voormalig beleidsambtenaar en voorlichter bij het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Baltische landen en Rusland

Oud zeer en diep wantrouwen

De ijstijd van het communisme en de roemloze ondergang van dit systeem lijken, in het tijdperk van Al-Qaida-terrorisme, zaken uit een ver verleden. Voor een aantal landen is dat verleden echter nog geenszins historie. In aanloop naar de viering van de zestigste verjaardag van de nederlaag van Hitlers Derde Rijk bleek dat Estland, Letland en Litouwen enerzijds en Rusland anderzijds er totaal verschillende interpretaties van de jongste geschiedenis op na houden. Deze botsende visies leiden met regelmaat tot hevige spanningen.

Het moeizame karakter van de Baltisch-Russische betrekkingen staat niet op zich zelf. Acht eeuwen van oorlogen met en uiteindelijke inlijving door Rusland hebben geresulteerd in een diep gewortelde achterdocht jegens de oosterbuur. Aan dit wantrouwen werd de bittere ervaring van de sovjetbezetting toegevoegd. De hardnekkige weigering van Rusland, de rechtsopvolger van de Sovjetunie, rekenschap af te leggen voor de in deze periode begane misdaden en de onophoudelijke pogingen van het Kremlin invloed te behouden in de Baltische landen, hebben tot een psychologische kloof geleid.

Russische overheersing en nationaal bewustzijn

De wisselwerking tussen de Baltische regio en Rusland nam vaste vormen aan in de late Middeleeuwen, toen de Duitse Ridderorden, die het leeuwedeel van Estland en Letland bestierden, in conflict kwamen met de vorsten van Novgorod. In 1558 konden de Duitse Ridders niet verhinderen dat tsaar Iwan IV de Verschrikkelijke Zuidoost-Estland binnenviel, waarmee het uitbreken van de Lijflandse Oorlog een feit was. Weliswaar verloor Rusland deze oorlog (in 1583), maar het zou zijn streven naar hegemonie in het Balticum niet meer opgeven.

De geschiedenis van Litouwen laat een andersoortig verloop zien. In de Middeleeuwen was Litouwen een machtig vorstendom. Het verbond zich in 1385 met Polen, met welk land het in 1569 de Unie van Lublin vormde. De drie Poolse delingen van 1772, 1793 en 1795 bezegelden het einde van het Pools-Litouwse koninkrijk; in navolging van Estland en Letland ging nu ook Litouwen op in het autocratische tsarenrijk.

De geest van de Romantiek zou zich niet onbetuigd laten in de Baltische rijkdelen van Rusland. Er ontstonden nationale bewegingen die zich in eerste instantie ten doel stelden de volkscultuur in kaart te brengen. Pas in de tweede helft van de 19de eeuw zouden deze *Gelehrte Gesellschaften* een meer politiek-nationalistische koers gaan varen. De onderlinge verdeeldheid van deze bewegingen en de russificering ten spijt, sijpelde de wens een eigen staat te gronden steeds verder door in de Baltische samenlevingen.¹

Onafhankelijkheid en sovjetbezetting

In het kielzog van het einde van de Eerste Wereldoorlog proclameerden Estland, Letland en Litouwen in 1918 de onafhankelijkheid, die door bolsjewistisch Rusland in 1920 werd erkend in de Verdragen van resp. Tartu, Riga en Moskou. De buitenlandse politiek van de jonge republieken zou zich richten op een voorzichtig balanceren tussen de grote mogendheden, in het bijzonder tussen Duitsland en de Sovjetunie.

Een fundamentele handicap was echter dat er nauwelijks enige volwaardige *onderlinge* samenwerking van de grond kwam, hetgeen onder meer valt te herleiden tot grensgeschillen en economische wedijver. Breder samenwerkingsverbanden werden evenmin bewerkstelligd, daar Litouwen als gevolg van de bezetting van Vilnius door Polen met dit buurland op zeer gespannen voet leefde, terwijl Zweden en Finland weinig voelden voor een verdediging van de Baltische landen. Een *cordon sanitaire* tegen Moskou bleef dan ook uit. De Sovjetunie ontwikkelde na het Duits-Poolse Niet-Aanvalsverdrag van 1934 en Hitlers daaropvolgende buitenlands-politieke successen steeds meer diplomatieke initiatieven in de richting van de Baltische landen en bood hun herhaaldelijk 'veiligheidsgaranties'.

De Baltische landen dreigden vormalen te worden tussen de grillen van twee totalitaire mogendheden, die allengs tot de slotsom waren gekomen dat een non-agressiepact in hun beider voordeel zou zijn.² De afloop is bekend: in de nacht van 23 op 24 augustus 1939 voorzagen de ministers Von Ribbentrop en Molotov het beruchte, onder hun namen

bekend geworden pact van hun handtekening. Een geheim, toegevoegd protocol gaf Stalin de vrije hand in Oost-Polen, Estland, Letland en Finland. Een op 28 september 1939 ondertekend additioneel verdrag bepaalde dat ook Litouwen binnen de sovjet-invloedsfeer zou vallen. De Baltische ministers van buitenlandse zaken werden prompt in Moskou ontboden en kregen een militair bijstandsverdrag voorgeschoteld. Kort daarop marcheerden de eerste sovjetmilitairen de Baltische landen binnen. Hun soevereiniteit kreeg in juni/juli 1940 de genadeklap toegediend, toen Stalin 'verkiezingen' organiseerde en gehoor gaf aan de 'roep' om toetreding tot de Sovjetunie vanuit de door communisten gedomineerde schijn-parlementen.

Estland, Letland en Litouwen waren van de wereldkaart verdwenen en zouden spoedig ondervinden wat opname in Stalins Arbeidersparadijs in de praktijk behelsde. Gedurende de eerste sovjetbezetting werden 15.000 Esten, 35.000 Letten en 35.000 Litouwers vermoord of gedeporteerd. In 1944-'45, toen de Sovjets na de terugtrekking van de Duitse troepen hun heerschappij opnieuw consolideerden, werden 30.000 Esten, 70.000 Letten en 50.000 Litouwers geëxecuteerd of op transport gezet. De stalinistische terreur bereikte in de periode 1946-1953 haar hoogtepunt, vooral door het afdwingen van de collectivisatie van de landbouw – 80.000 Esten, 100.000 Letten en 260.000 Litouwers lieten het leven, door de kogel of door de kou in Siberië.³

Hoewel de repressie na Stalins dood verminderde, zou het abominabel gesteld blijven met de mensenrechten, in het bijzonder in het tijdvak-Brezjnev. Zevenenvertig jaar sovjetbezetting had tevens funeste gevolgen voor de economie en het leefmilieu; een in mei 2004 gepresenteerd Witboek wees uit dat economische en ecologische schade voor Estland c. 104 miljard dollar bedraagt.⁴ De Esten en Letten ervoeren de grote toestroom van Russische migranten, die in de industrie en visserij en in de havens van Tallinn en Riga werden tewerkgesteld, als een gevaar voor hun nationale identiteit.

De Baltisch-Russische betrekkingen sinds 1991

Na het herstel van de onafhankelijkheid diende zich een aantal netelige vraagstukken aan, die de relatie met de voormalige kolonisator voortdurend zouden belasten.⁵ Naast de, inmiddels vervulde, wens van Estland, Letland en Litouwen toe te treden tot de NAVO, en de kwestie-Kaliningrad, die vooral Litouwen raakt, maar die sedert het in november 2002

onder druk van de EU gesloten verdrag met Rusland inzake het personenverkeer naar de enclave aan belang heeft ingeboet, waren/zijn dat:

- *De terugtrekking van de Russische militairen.*

Rusland maakte aanvankelijk geen aanstalten zijn militaire presentie te beëindigen. Het zag de aanwezigheid van zijn troepen als ideaal middel om greep op het drietal te kunnen houden. Moskou ging in augustus 1994 akkoord met onmiddellijke terugtrekking uit Estland en Letland. De laatste militairen hadden Litouwen al een jaar eerder verlaten, nadat president Brazauskas Jeltsin had verzekerd af te zien van financiële claims.⁶

- *Het afbakenen van de grenzen.* Litouwen heeft als enige van de drie Baltische republieken een grensverdrag met Rusland getekend (in oktober 1997, door de Russische *Doema* geratificeerd in mei 2003). Het kende, in tegenstelling tot Estland en Letland, geen territoriale geschillen met Rusland (alleen over de maritieme grens met de enclave-Kaliningrad bestond een verschil van mening). *Estland* liet in december 1994 doorschemeren bereid te zijn de territoriale claims te laten varen. Het kwam met Rusland in maart 1999 een principe-grensverdrag overeen. Het Estse parlement verwees in een tijdens de ratificatiezitting op 20 juni jl. aangenomen preambule naar de sovjet-bezetting. Dit tot woede van Rusland (president Poetin heeft de goedkeuringsprocedure op 1 september jl. definitief stopgezet). Een verdrag met *Letland* is al helemaal niet aan de orde. Een uit oktober 1997 stammend concept-traktaat is dat niveau nimmer ontstegen. Complicerende factor is dat paragraaf 3 van de Letse grondwet verwijst naar de vooroorlogse grenzen. Het opgeven van de aanspraak op de in 1944 naar de Russische sovjet-republiek overgehevelde Pytalovo-regio ('Abrene' in het Lets) vergt een wijziging van de constitutie.⁷

- *De positie van de Russische minderheden.* Rusland klaagt al vijftien jaar over de 'discriminatie' van de etnische Russen in de Baltische landen. President Poetin brengt de 'slechte behandeling' van de Russische minderheden aldaar met de regelmaat van de klok ter sprake, zo ook in aanloop naar de EU-Rusland top van 4 oktober jl.⁸ Het is opmerkelijk dat het Kremlin de *drie landen* hierbij steevast als één geheel benadert, terwijl de situatie duidelijk per land verschilt. Zo woont er in Litouwen slechts een kleine Russische minderheid (8%) en kent dit land een veel minder rigide nationaliteitsbeginsel dan zijn noorderburen. In Estland en Letland vormen de Russen



resp. 28 en 32% van de totale bevolking. Deze landen hanteren inderdaad een veel strengere wetgeving inzake het Staatsburgerschap, maar de in Estland woonachtige Russen mogen wel deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen, wat in Letland niet het geval is. De Estse premier Ansip sprak op 4 augustus jl. zelfs de verwachting uit dat binnen tien jaar alle statenloze Russen (nu nog 135.000) zullen zijn genaturaliseerd.⁹

• *De Russische energiepolitiek.* Een ander pressiemiddel dat Rusland de afgelopen vijftien jaar heeft aangewend, is de levering van grondstoffen. De Centrale Banken van Estland en Litouwen hebben gewaarschuwd dat de voorgenomen verhoging van de gasprijzen door het Russische staatsbedrijf Gazprom kan leiden tot stijgende inflatie, wat het streven om in 2007 de euro in te voeren, kan doorkruisen (Gazprom heeft een belang van 37,1% in de Litouwse gasdistributeur Lietuvos Dujos). Ook tracht Moskou de doorvoerpositie van de Baltische landen te ondermijnen, bijvoorbeeld door een oliepijplijn naar Moermansk aan te leggen (te voltooien in 2007) en de *terminal*-faciliteiten rond Sint Petersburg uit

Waarom reageert Moskou steeds zo gebeten als de Balten het recente verleden ter sprake brengen?

te breiden. Het opschorten van de doorvoer van olie naar de Letse havenstad Ventspils door de Russische onderneming Transneft, begin 2003, en de binnenkort te starten aanleg van een pijplijn door de Oostzee, waardoorheen Siberisch gas rechtstreeks naar Duitsland zal vloeien, kunnen evenmin los worden gezien van deze geopolitieke strategie.¹⁰

2005: naar een voorlopig dieptepunt

In aanloop naar de zestigste verjaardag van de nederlaag van nazi-Duitsland zou het verleden de Baltisch-Russische betrekkingen steeds meer gaan domineren. De Letse president Vike-Freiberga kondigde op 12 januari onverwacht aan op 9 mei naar Moskou af te reizen om de door Poetin georganiseerde herdenkingsfestiviteiten bij te wonen. (Aan haar besluit lagen vooral binnenlands-politieke motieven ten grondslag.) Haar Estse en Litouwse collega's Rüütel en Adamkus, die ook een uitnodiging van Poetin hadden ontvangen, maakten op 7

maart daarentegen wereldkundig thuis te blijven, uit respect voor de vele slachtoffers van de stalinistische terreur. Een succes kan Vike-Freiberga's bezoek niet worden genoemd. Poetin stoorde zich al direct aan haar oproep om schuld voor de begane wandaden te bekennen, waarbij zij de nazi's en de sovjets in één adem noemde als hoofdvantwoordelijken voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog.

Waarom reageert Moskou telkens zo gebeten als de Baltten het recente verleden ter sprake brengen? Hiervoor valt een tweetal verklaringen aan te voeren. Ten eerste berust Ruslands benadering van de internationale betrekkingen op een door historisch-strategische factoren geïnspireerde traditie.¹¹ Het Molotov-Ribbentrop Pact en de daaruit voortvloeiende bezetting van de Baltische republieken zijn in de cynische Russische optiek niet meer dan een *logische en onvermijdelijke consequentie* van de eeuwenoude strijd tussen de grote mogendheden. Verovering van nieuw territorium, buiten de grenzen van Rusland zelf, is altijd gezien als de beste verdediging tegen aanvallen van buitenaf: 'For Russia, the security narrative is associated with the modernist ideology of Russian state-building. Acquisition of new territories has been given a historical justification with the fact that by dominating the territories beyond Russian ethnical borders Russia could prevent the attacks originating from abroad.'¹² Verlies van territorium – zo ook van de Baltische gebieden – wordt daarentegen gezien als een aantasting van de nationale veiligheid.

Ten tweede heeft Rusland zich de laatste jaren steeds meer vastgebeten in een nostalgische verheerlijking van zijn eigen verleden. De *mythe* van de bevrijding van de Oost-Europese landen door het Rode Leger, dat op dappere wijze afrekende met zowel de nazi's als de vooroorlogse, fascistoïde sociaal-politieke structuren die deze landen kenmerkten, dient als afleiding van de tegenwoordige harde en pijnlijke werkelijkheid; een krimpende bevolking, sociaal-economische problemen, etnische spanningen en een verouderd defensie-apparaat. Bovendien speelt de angst voor 'omsingeling' door de opkomende supermogendheden China en India en eveneens door landen die niet langer in de Russische pas wensen te lopen en zich meer op de Verenigde Staten en de Europese Unie oriënteren, zoals Georgië, Oekraïne, Moldavië en Kirgizië. Moedertje Rusland heeft, kortom, zich al veel vernederingen moeten laten welgevallen, maar weigert zich zijn grootse geschiedenis en heldendaden te laten afpakken en al helemaal niet

door drie onbeduidende landjes aan de (onnatuurlijke) westgrens.

Ten derde kwetsen de Balten de Russische Ziel door de sovjet-troepen *niet als bevrijders, maar als bezetters* en ordinaire misdadigers te karakteriseren en door de Sovjetunie, die zelf zoveel heeft geleden tijdens de Tweede Wereldoorlog, *op gelijke hoogte* te plaatsen met het moorddadige Derde Rijk. Dit verklaart de Russische verontwaardiging over Vike-Freiberga's oproep en over de inhoud van het eind januari door haar ten doop gehouden boek *Latvijas vēsture: 20 gadsimts* ('Geschiedenis van Letland: de 20ste eeuw'), waarin de Letse Waffen SS-ers worden gekenschetst als moedige strijders tegen de Rode horden. Rusland houdt tot op de dag van vandaag vol dat de Baltische landen in de zomer van 1940 op zuiver *vrijwillige* basis zijn togetreden tot de Sovjetunie en bestrijdt dat zij *nadien* als soevereine, juridische entiteiten zijn blijven bestaan, zoals het Estse parlement tijdens de behandeling van het grensverdrag in juni jl. opnieuw heeft benadrukt. Met andere woorden: Estland, Letland en Litouwen ontcrachten met hun vaak bijtende kritiek de mythe die Rusland in deze moeilijke tijden juist zoveel troost biedt.

Er is, al met al, weinig reden tot optimisme over de toekomst van de Baltisch-Russische betrekkingen. De gespannen verstandhouding zal ook het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU niet onberoerd laten, omdat Estland, Letland en Litouwen, evenals Polen, te allen tijde prioriteit zullen geven aan een solide relatie met de Verenigde Staten, die zij als natuurlijke beschermheer tegen de wispelturige oosterbuur beschouwen.¹³ Rusland zal niet nalaten verdeeldheid te zaaien binnen de EU, teneinde de positie van de recalcitrante Balten (en Polen) te verzwakken. Niet zonder succes overigens, getuige de top in Kaliningrad van 3 juli jl., waar Rusland zijn innige banden met Duitsland en Frankrijk fêterde. Dit tot afgrijzen van Litouwen en Polen, die door president Poetin opzettelijk niet waren uitgenodigd. Deze hatelijke geste kan niet anders worden gezien dan als een 'straf' voor in het bijzonder hun nauwelijks verholen steun voor de Oranje Revolutie in Oekraïne.

Zolang Rusland niet met zijn verleden in het reine komt, zal de patstelling met de Baltische landen blijven bestaan. Maar de kans dat Poetin daar werkelijk wakker van ligt, is niet bijster groot.

Noten

- 1 Zie verder o.a.: Ralph Tuchtenhagen, *Geschichte der baltischen Länder*, München: Verlag C.H. Beck, blz. 61 e.v.; en Alexander Loit, 'Die nationalen Bewegungen im Baltikum während des 19. Jahrhunderts in vergleichender Perspektive', in: Alexander Loit (red.), *National Movements in the Baltic Countries during the 19th Century*, Uppsala: Studia Baltica Stockholmensia 2, 1985, blz. 59-81.
- 2 Georg von Rauch, *Geschichte der baltischen Staaten*, Hannover/Döhren: Verlag Harro von Hirschheydt, 1986, blz. 164-214.
- 3 Michael Garleff, *Die baltischen Länder. Estland, Lettland und Litauen vom Mittelalter bis zum Gegenwart*, Regensburg: Verlag Friedrich Pustet, 2001, blz. 171 e.v.; en Romuald Misiunas & Rein Taagepera, *The Baltic States. Years of Dependence 1940-1990*, Berkeley/L.A.: University of California Press, 1993, blz. 39-43, 73-74, 99-104, 353 e.v.
- 4 Okupatsioonide Repressiivoliitika Uurimise Riiklik Komisjon, *Valge Raamat. Eesti ravva kaotustest okupatsioonide läbi 1940-1991*, Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2004, blz. 29.
- 5 Zie voor de Ests-Russische betrekkingen ook: Jeroen Bult, 'Estland en Rusland: geen vrienden', in: *Atlantisch Perspectief*, nr. 3 (jrg. 29), 2005, blz. 21-26.
- 6 Thomas Schmidt, *Die Aussenpolitik der baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, blz. 145-155.
- 7 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9 juni 2005; *Die Presse*, 16 juni 2005; *Eesti Postimees*, 28 juni 2005.
- 8 *RIA Novosti* (www.rian.ru), 27 september 2005.
- 9 *Baltic News Service*, 4 augustus 2005.
- 10 *The Financial Times*, 27 juli 2005; *Het Financieele Dagblad*, 13 oktober 2003; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 augustus 2005.
- 11 Vahur Made, *Conflict and Conflict-management in the Baltic-Russian Relations, 1991-2004*, Presentation at the 5th Pan-European International Relations Conference, The Hague, 9-11 september 2004.
- 12 *Ibid.*
- 13 Toomas Hendrik Ilves, oud-minister van buitenlandse zaken van Estland, relateert deze Atlantische afhankelijkheid. Zie: 'The Pleiades Join the Stars: Transatlanticism and Eastern Enlargement', in: *Cambridge Review of Foreign Affairs*, Vol. 18, nr 2, juli 2005, blz. 191-202.

Jeroen Bult is historicus en publicist. Hij schrijft o.a. voor de Estse krant *Eesti Postimees*.

Heilig doel heiligt niet alle middelen

Tweeslachtige democratisering in Georgië

Het is inmiddels twee jaar geleden dat via een vreedzame 'Rozenrevolutie' in Georgië de westers georiënteerde Michael Saakasjvili met een team van hervormers aan de macht is gekomen. Hun missie was de transformatie van Georgië van mislukkende staat in een stabiele territoriale eenheid en een democratische rechtsstaat met een groeiende economie. Het is nog te vroeg de balans op te maken; de hervormingen zullen pas echt succesvol zijn als Georgië erin slaagt voor het eerst sinds de onafhankelijkheid een democratische machtswisseling te ondergaan, waarbij Saakasjvili bereid is via verkiezingen het veld te ruimen voor een nieuw gekozen president.

Maar twee jaar zijn voldoende om een tussenstand op te nemen. Op 10 mei deed George Bush dit alvast. Hij bezocht Georgië en sprak een menigte toe op het centrale plein in Tbilisi met de volgende woorden: 'Vandaag de dag is Georgië soeverein en vrij en een baken van vrijheid in deze regio en in de wereld. Georgië bouwt een democratische gemeenschap die de rechten van minderheden respecteert; waar een vrije pers bloeit; waar een sterke oppositie wordt verwelkomd en waar eenheid is bereikt door vrede.'¹

Het grootste deel van de Georgische regering is vast wel bezield van deze fraaie idealen, maar toch zijn de uitspraken van Bush al te optimistisch. Er zijn zeker verbeteringen opgetreden sinds het aftreden van Sjevardnadze eind 2003. De autonome regio Adzjarië, waar Aslan Abasjidze een autoritair regime had gevestigd, maakt weer gewoon deel uit van Georgië, de corruptie wordt met harde hand bestreden, de infrastructuur wordt verbeterd, en vele broodnodige hervormingen worden doorgevoerd. Er zijn echter ook kanten aan het huidige regime die reden geven tot zorg over de toekomst van het land.

De regering van president Michael Saakasjvili bestaat voor een groot deel uit jonge, westers opgeleide mensen. Ze zijn relatief onervaren, en mogelijk ook wat ongeduldig. Dit ongeduld is riskant in een licht ontvlambare regio als de zuidelijke Kaukasus. Dat is onder andere gebleken in de aanpak van het conflict

om Zuid-Ossetië, een aanpak die achteraf ook sommige regeringsgezinden als te haastig en ondoordacht kwalificeren.² Zuid-Ossetië is na een korte oorlog tussen Georgiërs en Ossetiërs begin jaren negentig een *de facto* onafhankelijk gebied, met sterke banden met Rusland. In het voorjaar van 2004 sloten Georgische troepen in het kader van de strijd tegen de corruptie een smokkelmarkt in het grensgebied tussen Zuid-Ossetië en Georgië af. Deze smokkelmarkt was de motor van de broodmagere economie in Zuid-Ossetië. Bovendien vergrootte de regering hiervoor het aantal troepen in de conflictregio. Economische spanningen en de dreiging van militaire aanwezigheid leidden tot de zwaarste vijandigheden sinds tien jaar. Bij de gevechten kwamen enkele tientallen mensen om het leven.

Georgië en het conflict-Zuid-Ossetië

In de voorafgaande tien jaar hadden Georgische en Ossetische burgers in de conflictregio juist goed contact met elkaar en ook Ossetische en Georgische NGO's werkten over het algemeen relatief gemakkelijk samen. De wijze waarop de betrokken partijen met het conflict inzake Zuid-Ossetië omgingen, was altijd het meest ontspannen van alle geschillen die in de Zuidelijke Kaukasus speelden. Volgens binnen- en buitenlandse waarnemers was het conflict ook redelijk oplosbaar. Thans is Zuid-Ossetië zelfs het heetste conflict van de regio geworden: de dictatoriale *de facto*-regering aldaar heeft juist aan kracht gewonnen door de dreiging van buitenaf en zij heeft haar greep op de samenleving vergroot. Georgische NGO's komen Zuid-Ossetië nauwelijks meer in en Ossetiërs kunnen vaak niet meer naar Tbilisi komen.³ Sinds de vorige zomer is er herhaaldelijk geschoten; 20 september jl. zijn bij bombardementen tien mensen gewond geraakt.

Georgische NGO's die samenwerken met mensen uit Zuid-Ossetië, zijn furieus.⁴ Zij hebben het gevoel dat wat in tien jaar tijd is opgebouwd aan vertrouwen en ontspanning, in twee maanden tijd is afgebroken door een regering die aan niemand om advies vraagt.

Dit is een voorbeeld van het tweede negatieve aspect dat de regering van Saakasjvili kenmerkt. Zij roept namelijk slechts advies in van een kleine kring gelijkgestemden. Kritiek van buitenaf wordt niet serieus genomen. De regering lijkt oppositie, onafhankelijke NGO's en een onafhankelijke pers vooral als last te ervaren. De overheid doet veel om de eigen positie te versterken. De oppositie ziet dit op haar beurt als uiting van antidemocratische gezindheid van Saakasjvili en de zijnen.

Waarschijnlijk komen allerlei semi-autoritaire, centralistische en uniformerende maatregelen en regelingen van regeringszijde vooral voort uit wantrouwen jegens de bedoelingen van andersdenkenden. Om de macht bij de vertrouwde groep te houden, en metterdaad alle hervormingen naar eigen inzicht te kunnen doorvoeren, ligt veel nadruk op versterking van de staat. De staat wordt in dit kader al te zeer vereenzelvigd met de overheid; eenheid in alle lagen van de overheid is een doel op zich geworden. De regering gaat soms voorbij aan de eigen democratische idealen en lijkt ervan uit te gaan dat effectieve veranderingen alleen plaats zullen vinden als alle neuzen dezelfde kant op staan.

Behoud van de macht

Al direct na de presidentsverkiezingen van januari 2004 is het regime begonnen met het versterken van de centrale macht. Er werd een grondwetswijziging aangenomen die erin voorziet dat de president in bepaalde gevallen het parlement kan ontbinden.⁵ Maar ook de laatste maanden zijn nog enige wetswijzigingen doorgevoerd, die als voornaamste doel lijken te hebben het behoud van een sterke, uniforme bestuursstructuur. De Centrale Kiescommissie is rechtstreeks benoemd door Saakasjvili; de meeste leden zijn volgens de oppositie nauw gelieerd aan de president en zijn hervormers. De oppositie beweert dat het hierdoor uitgesloten zal zijn dat toekomstige verkiezingen eerlijk zullen verlopen, terwijl de regering claimt dat deze wijze van benoemen er juist toe leidt dat de echt gekwalificeerde personen in de commissie zitting nemen.⁶ De regering overtuigt hier niet mee: het doel eerlijke verkiezingen te houden, rechtvaardigt dusdanige overheidscontrole op de kiescommissie niet.

Ook een wetswijziging inzake de benoeming van de burgemeester van de hoofdstad Tbilisi lijkt het huidige regime te versterken. Vóór zijn benoeming als president was Michael Saakasjvili zelf een van

de voorvechters van een direct gekozen burgemeester. Invoering van de gekozen burgemeester is ook een van de adviezen van de Raad van Europa. Nu beweert Saakasjvili dat het ambt van burgemeester geen politiek middel moet worden. Ook Nino Burjanadze, voorzitter van het parlement, meent dat een direct gekozen burgemeester de daadkracht van de regering zou verminderen. Daarom zal de burgemeester nu worden gekozen door de gemeenteraad, waardoor voorkomen wordt dat een charismatisch oppositieleider op eigen houtje een sterke positie kan verwerven. Volgens Burjanadze is dit geen antidemocratische maatregel, omdat Georgië al een democratie is.⁷

Censuur of zelfcensuur?

In haar streven naar eenheid biedt de regering buitenstaanders niet alleen nauwelijks toegang tot de besluitvorming, in sommige gevallen zet ze critici ook onder zware druk. De media, in het bijzonder de televisie, uiten nauwelijks kritiek op de regering.

Vestiging van een stabiele democratie vergt

betrokkenheid van oppositie, maatschappelijk

middenveld, pers en minderheden

De redenen die hiervoor gegeven worden, lopen uiteen. Sommige commentatoren zien dit als een geval van zelfcensuur: de televisiestations of hun bazen willen zelf de huidige regering nog niet afvallen. Aan de andere kant zijn al vanaf de eerste dagen van het huidige regime berichten naar buiten gekomen over televisieprogramma's die verdwenen, omdat regeringsfunctionarissen de eigenaars van televisiestations onder druk zetten. *Human Rights Watch* heeft deze berichten in een recent rapport overgenomen.⁸

De meest vérgaande censuur zou hebben plaatsgevonden rond een tweetal thema's. Gedurende de gevechten in Zuid-Ossetië boden Georgische journalisten niet de informatie waarover ze wel degelijk beschikten, maar een rooskleuriger versie van de gebeurtenissen.⁹ Ook na de dood van Zurab Zjvania, de voormalige premier, die in de officiële versie in februari jl. om het leven kwam door een gaslek, gaven de televisiestations weinig aandacht aan de speculatie dat Zjvania vermoord was. Terwijl in de geschre-

ven media de wildste verhalen de ronde deden over mogelijke daders en motieven, waarbij de regering zelf niet van betrokkenheid werd uitgesloten, bleven televisiestations tot afgelopen zomer vasthouden aan de officiële versie.¹⁰

Naast staatsvorming staat ook natievorming hoog in het vaandel van de hervormers. In de *Roestaveli*, de belangrijkste straat van de hoofdstad Tbilisi, hangen sinds het aantreden van Saakasjvili posters met nationale symbolen. De vlag en het nationale volkslied krijgen erg veel aandacht. Ook de beheersing van de Georgische taal is verplicht gesteld voor toelating tot de universiteit en tot overheidsfuncties. Hoewel Saakasjvili steeds de nadruk legt op de inclusiviteit van zijn Georgië (ook minderheden horen erbij), ervaren minderheden dit anders. Een belangrijke reden hiervoor is vanzelfsprekend de taaleis: in het zuiden van Georgië, waar veel Armeniërs en Azeri's wonen, is geen goed Georgisch taalonderwijs te krijgen. Door de strengere regels zijn deze groepen dus uitgesloten van een carrière binnen de overheid of van een universitaire opleiding. Vooral onder de Armeense minderheid lopen de spanningen hoog op. De economische situatie in Samtsjke-Javakheti, een grotendeels Armeense regio, is nog slechter dan in andere delen van Georgië.

Daarnaast spelen in deze regio ook historische meningsverschillen een rol: oude kerken die volgens de Armeense overlevering Armeens Apostolisch zijn, worden plots geclaimd door de Georgisch Orthodoxe kerk.¹¹ Hoewel juist maatregelen van de regering de positie van minderheden helpen verslechteren, ondertekent de Georgische regering wel de 'framework convention for the protection of national minorities' van de Raad van Europa.¹² Het beleid heeft duidelijk twee kanten, die moeilijk met elkaar in overeenstemming te brengen zijn.

Tweeslachtigheid

Deze tweeslachtigheid, waarbij een hoog ideaal wordt beleden, maar het gebrek aan daden juist achteruitgang markeert, komt vaker terug in het beleid van de Georgische regering. Met betrekking tot de conflicten om Abchazië en Zuid-Ossetië benadrukt de regering keer op keer dat zij de geschillen slechts vreedzaam wil oplossen. Tegelijkertijd houdt Saakasjvili op andere momenten juist agressieve, dreigende toespraken, waarin hij militair ingrijpen niet uitsluit. Ook met betrekking tot mensenrechten

stelt de regering zich constructief op jegens internationale organisaties. Zij onderschrijft dat marteling in gevangenissen uitgebannen moet worden en dat de *rule of law* de norm is. Maar tegelijkertijd werkt dezelfde regering met uitzonderingsregels en biedt zij van corruptie verdachte rijke zakenlieden geen eerlijk proces, maar laat zij hen met enorme afkopen sommen lopen.

De tweeslachtigheid maakt het moeilijk de regering in Tbilisi te beoordelen. De Georgische machthebbers zijn te veel gedreven door het uiteindelijk resultaat dat ze verwachten te behalen – een stabiele democratie – waarbij bijna alle middelen geoorloofd lijken. Toch is juist Georgië zelf er het beste bewijs van dat democratisering geen exclusief produkt is van een regering, maar het resultaat is van een breed proces waarbij een relatief vrije pers, oppositie en een betrokken en sterk maatschappelijk middenveld een wezenlijke rol spelen. Juist in Georgië speelden pers, oppositie en NGO's een sterkere rol dan in de andere landen van de zuidelijke Kaukasus. Juist omdat de democratische krachten er het sterkst waren, vond er een spectaculaire omwenteling, tevens wending ten goede plaats.

Voor de vestiging van een stabiele en duurzame democratie is de betrokkenheid van oppositie, maatschappelijk middenveld, pers en minderheden onontbeerlijk. Zoals René van der Linden, voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, tijdens een recent bezoek aan de zuidelijke Kaukasus opmerkte: 'Een systeem van checks and balances, inclusief een sterke oppositie, onafhankelijke rechterlijke macht, actief maatschappelijk middenveld en vrije media, is nodig voor *het proces* van democratische hervorming; ze moeten niet gezien worden als onderdeel van het eindresultaat.'¹³

Voor het gebouw van het parlement wappert de vlag van de Europese Unie naast de Georgische vlag, waarmee Georgiërs de beoogde richting gewezen wordt. De Europese Unie heeft de mogelijkheden invloed uit te oefenen op de Georgische regering, bijvoorbeeld door middel van het Europees Nabuurschaps Beleid. In dit kader moet het land niet in de trant van het optimisme van Bush vertroeteld worden. De Europese Unie moet niet zozeer het veronderstelde bereiken van het einddoel benadrukken, maar in de allereerste plaats het belang van een adequate weg erheen, kortom een verantwoord hervormingsproces.

Noten

- 1 CNN, 10 mei 2005, <http://www.cnn.com/2005/WORLD/europe/05/10/bush.tuesday/>
- 2 David Paitchadze, 'Rose Revolution loses key backers', IWPR, 4 november 2004, http://iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200411_260_2_eng.txt
- 3 Gesprekken met vertegenwoordigers van internationale en niet-gouvernementele organisaties in Tbilisi: juli en augustus 2004, mei en oktober 2005.
- 4 *Ibid.*
- 5 Irakly Arashidze, *An opportunity lost? Constitutional changes in Georgia at the start of the Saakashvili presidency*, 26 februari 2004, <http://www.cipe.org/pdf/publications/fs/areshidze.pdf>; Jean Christophe Peuch, Georgia: 'Saakashvili's plans to alter power arrangement sparks criticism at home', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 6 februari 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticlesprint/2004/02/8a6494b7-c89c-4a33-blf0-b284eabf705.html>
- 6 Giorgi Sepashvili, "'Professional' election commission fails to receive opposition's confidence", *Civil Georgia*, 5 juni 2005, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=10056>; Liz Fuller, 'Is Georgia becoming increasingly less democratic?', in: *Radio Free Europe/Radio Liberty Caucasus Report*, Vol.8, No. 22, 30 juni 2005; Zaal Anjarpidze, 'Opposition doubts fairness of new electoral commission', in: *Jamestown Foundation Eurasia Daily Monitor*, 14 juni 2005, http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2369878
- 7 Kakha Jibladze, 'Tbilisi Mayor to be indirectly elected', in: *Central Asia – Caucasus Analyst*, 29 juni 2005, http://www.caci-analyst.org/view_article.php?artleid=3420; Fuller, *a.v. noot 6*.
- 8 Human Rights Watch, *Georgia and the European Neighbourhood Policy: a Human Rights Watch Briefing Paper*, 15 juni 2005.
- 9 Een contactpersoon van het IKV, die journalist in Zuid-Ossetië was, gaf in die zomer aan dat hij met eigen ogen lijken had gezien, maar dit niet had kunnen rapporteren in de Georgische media.
- 10 Human Rights Watch, *a.v. noot 8*; Robert Parson, Georgia: 'Analyst Ghia Nodia assesses Saakashvili's attempts to transform country', *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 15 juni 2005, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/6/404C8894-8F48-4403-8045-BFDA6D4764EE.html>
- 11 Neal Ascherson, 'Tbilisi, Georgia: the rose revolution's rocky road', in: *Open Democracy*, 15 juli 2005, www.opendemocracy.net; Fati Mamiashvili, 'Georgia: minorities tested to the limit', IWPR, 14 juli 2005, http://www.iwpr.net/index.pl?archive/cau/cau_200507_295_3_eng.txt
- 12 ECMI press release, *Georgia preparing for ratification of framework convention on minorities*, 21 september 2005.
- 13 ReliefWeb: *Reform process in South-Caucasus needs to be boosted says PACE President*, 25 augustus 2005, <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/VBOL-6FRJ9J?OpenDocument&rc=3&cc=geo>

Jitske Hoogenboom is projectleider zuidelijke Kaukasus bij het Inter-Kerkelijk Vredesberaad (IKV).

New Clingendael Security Paper

No More Hills Ahead? The Sudan's Tortuous Ascent to Heights of Peace

Emeric Rogier

Clingendael Security Paper No. 1

ISBN: 90-5031-102-4

Price: € 20.-

On 9 January 2005 in Nairobi, Kenya, the government of the Sudan and the southern-based Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) signed a comprehensive peace agreement, thereby bringing Africa's longest running war nominally to an end.

This Clingendael Security Paper, the first in a new series of occasional papers published by the Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP), provides a thorough narrative and analysis of the Sudan peace process with a special focus on the role and effectiveness of third-party actors. The first chapter provides a historical overview of the causes, dynamics and key stakeholders of the Sudan's civil wars. The second chapter examines the various peace initiatives on the Sudan, from the failed regional attempts

of the 1990s to renewed US engagement in the aftermath of '9/11'. The third chapter is devoted to the 30-month negotiation process and analyses in particular the impact of the crisis in Darfur. The fourth chapter provides a detailed commentary of the provisions, but also the loopholes and limitations of the peace agreement. To conclude, this paper draws key lessons in the realm of contemporary peacemaking, and sheds light on a number of peace implementation challenges that international actors interested in the Sudan will soon face.

Emeric Rogier is a senior research fellow at the Clingendael Institute (CSCP/CRU)

For more information, please contact Carola van der Heiden, Secretary of the Conflict Research Unit. Tel.: +31(0)70 3141950, E-mail: cheiden@clingendael.nl

Juist zonder Europese grondwet een subsidiariteitstoets

Als één van de redenen om de Europese grondwet af te wijzen, wezen vele burgers op de onnodige bemoeienis van Brussel met talloze onderwerpen. Waarom moet Brussel zich bezighouden met de hoogte van de ladders, de ruimtelijke ordening, de bescherming van de vogels e.d.? Dat soort dingen kunnen we toch veel beter zelf doen? De burgers hadden het vertrouwen in Europese integratie onder andere verloren omdat Europa zich met teveel onderwerpen op een te gedetailleerde manier bezighield. Dat vertrouwen zou herwonnen kunnen worden door de begrippen subsidiariteit en proportionaliteit strikt toe te passen op de Europese regelgeving.

Subsidiariteit in de Europese verdragen

In het in 1992 ondertekende *Verdrag betreffende de Europese Unie*, ook wel het Verdrag van Maastricht genoemd, werd voor het eerst het begrip subsidiariteit als beginsel vastgelegd. Het werd in de Europese context zo uitgelegd, dat alleen zaken die niet op een bevredigende wijze op nationaal niveau konden worden aangepakt, op Europees niveau moesten worden geregeld. Hoewel dit beginsel in het Verdrag verder niet was uitgewerkt, leidde het er wel toe dat de Europese Commissie in ieder wetgevend voorstel motiveerde waarom een Europese maatregel noodzakelijk was.

Toch was dit onvoldoende. In een protocol bij het Verdrag van Amsterdam werd de nationale parlementen dan ook de mogelijkheid geboden de subsidiariteitstoets voor hun rekening te nemen. Dit uit 1997 stammende Verdrag kreeg echter weinig navolging. Op nationaal niveau ging geen van de parlementen over tot het invoeren van zo'n subsidiariteitstoets.¹ De aandacht voor dit onderwerp groeide pas weer tijdens de Conventie, het overleg van nationale en Europese politici dat uiteindelijk leidde tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, in de volksmond vaak de Europese grondwet genoemd. Aan dat Verdrag waren twee protocollen gevoegd: het protocol over *subsidiariteit en proportionaliteit*; en het protocol over de *rol van nationale parlementen*.

In dit artikel wordt niet ingegaan op de discussies binnen de Conventie, maar vooral op de wijze

waarop het Nederlandse parlement met de subsidiariteitstoets zal omgaan. Ondanks het afwijzen van de grondwet door de Franse en Nederlandse bevolking zal eerst worden ingegaan op de inhoud van beide protocollen. Dat was namelijk het beginpunt van de discussie binnen het Nederlandse parlement. Vervolgens komt aan de orde wat, nu het onwaarschijnlijk is dat de grondwet in werking zal treden, er dan wel gedaan moet worden.

De inhoud van de protocollen

In het protocol over de *rol van de nationale parlementen* wordt vastgelegd dat alle wetgevingsdocumenten en voorbereidende documenten, zoals mededelingen en wit- en groenboeken, op het moment van verzending naar het Europees Parlement óók verzonden worden naar de nationale parlementen.² Vervolgens is in het protocol over *subsidiariteit* geregeld dat de *nationale parlementen of afzonderlijke kamers van een nationaal parlement* binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending in alle gemeenschapstalen van het wetgevingsvoorstel van de Commissie een gemotiveerd advies kunnen toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad van Ministers en de Commissie. Dit advies moet de redenen bevatten waarom het betrokken wetgevingsvoorstel *niet* zou stroken met het subsidiariteitsbeginsel. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moeten met de gemotiveerde adviezen rekening houden. Het protocol bepaalt dat ieder nationaal parlement twee stemmen heeft. In een bicameraal stelsel hebben de afzonderlijke Kamers ieder één stem. De Commissie moet haar voorstel opnieuw bezien als de hierboven bedoelde gemotiveerde adviezen *ten minste een derde van alle stemmen van de nationale parlementen* vertegenwoordigen. Deze drempel bedraagt ten minste een vierde indien het een voorstel betreft van de Commissie of een initiatief van een groep lidstaten in het kader van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'. Op grond van de heroverweging kan de Commissie besluiten haar voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken. De Commissie moet haar besluit motiveren.³

Gedurende de besprekingen in de Conventie werden de leden van Eerste en Tweede Kamer veelvuldig geïnformeerd over het verloop. In de slotfase van de onderhandelingen werd een novum geïntroduceerd: een gezamenlijk wetgevingsoverleg van de Commissie Europese Zaken (van de Tweede Kamer) en de Commissie Europese Samenwerkings Organisaties (van de Eerste Kamer) over de voorliggende tekst van de Conventie. Deze tekst gaf aanleiding tot heftige discussies en verschillen van mening tussen de diverse Kamerfracties onderling en tussen een meerderheid van de Kamer en het kabinet.⁴

Over ten minste één onderwerp waren fracties en regering het eens: het belang van de *protocolen* over subsidiariteit en evenredigheid en over de rol van de nationale parlementen. Verscheidene sprekers wijdten lovende woorden aan deze protocollen.⁵ Maar het legde ook een zware verantwoordelijkheid op de schouders van beide Kamers. Er moest nog wel het een en ander worden gedaan om de subsidiariteitstoets op een vlekkeloze manier te verrichten. Daarom werden in de Eerste en Tweede Kamer twee identieke moties aangenomen.⁶ Deze moties riepen de beide Kamers op tot een gezamenlijke commissie te komen die voor het Nederlandse parlement moest uitzoeken op welke wijze deze beide protocollen in het Nederlandse parlement het beste konden worden uitgevoerd. In beide Kamers werden de moties *unaniem* aanvaard.

De gemengde commissie subsidiariteit

De moties leidden in november 2003 tot de instelling van de *gemengde commissie subsidiariteit*, al weer een novum in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Een evenredige samenstelling van de commissie over beide Kamers, met ambtelijke ondersteuning van beide Kamers, was het gevolg.⁷ De commissie was ingesteld door het College van Senioren van de Eerste Kamer en het Presidium van de Tweede Kamer, waardoor de gemengde commissie ook aan *beide* instanties moest rapporteren. De gemengde commissie kreeg als belangrijkste opdracht concrete voorstellen te doen waardoor het Nederlands parlement klaar zou zijn voor een goede uitvoering van de subsidiariteitstoets. Dat zou tevens een betere uitoefening van de controletaak door het Nederlandse parlement op de Europese processen tot gevolg hebben.

Om deze vragen op een goede en verantwoorde manier te kunnen beantwoorden, ondernam de

gemengde commissie de volgende activiteiten. In de eerste plaats werd aan enkele deskundigen de vraag voorgelegd hoe zij beide protocollen interpreterden.⁸ Daarnaast werd een vragenlijst rondgezonden naar *alle nationale parlementen van de EU* om te bezien welke stappen daar werden gezet om te komen tot een goede uitvoering van de subsidiariteitstoets. Tot slot werd een hoorzitting georganiseerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en decentrale overheden over de inrichting van de subsidiariteitstoets. Op basis van deze informatie en de interne besprekingen kon het advies worden opgesteld.

Voordat de gemengde commissie een concreet voorstel voor een werkwijze presenteerde, ging zij eerst in op de *impact* van beide protocollen voor de werking van het nationaal parlement. In de ogen van de commissie had de Europese samenwerking vérgaande gevolgen voor de Nederlandse wetgeving,

Door een vroegtijdig uitgevoerde subsidiariteitstoets kan geen Kamerlid zich meer onttrekken aan het Europese besluitvormingsproces

maar zij constateerde ook dat veel nationale politici pas geconfronteerd worden met Europese wetgevende voorstellen wanneer de besluitvorming in de Raad daarover al heeft plaatsgevonden. In het beïnvloedbare besluitvormingstraject zijn de leden van Eerste en Tweede Kamer vrijwel niet betrokken. Door een vroegtijdig uitgevoerde subsidiariteitstoets zou hierin verandering komen, waardoor geen Kamerlid zich meer zou kunnen onttrekken aan het Europese besluitvormingsproces.

Dit is niet alleen een constatering, maar in de ogen van de gemengde commissie ook een belangrijke doelstelling van beide protocollen. Europese wetgeving zou niet uitsluitend bij de Europa-specialisten terecht moeten komen, maar een integraal onderdeel van het werk van iedere parlementariër moeten vormen. Deze analyse vormde de basis voor de voorgestelde werkwijze.

Commissie Subsidiariteitstoets

De gemengde commissie stelde voor een *Commissie Subsidiariteitstoets* in het leven te roepen, waar

vertegenwoordigers van Eerste en Tweede Kamer deel van uitmaken. Er is lang vergaderd over de samenstelling van de Commissie, maar uiteindelijk is unaniem voorgesteld uit te gaan van een paritaire samenstelling. Iedere partij met meer dan 20 zetels in de Tweede Kamer, respectievelijk 10 in de Eerste Kamer, heeft recht op één zetel in de Commissie. De andere partijen, mits vertegenwoordigd in beide Kamers, hebben recht op 1 zetel. In onderling overleg moet een evenredige vertegenwoordiging tussen Eerste en Tweede Kamer het resultaat zijn.

Voor de instelling van een gezamenlijke Commissie Subsidiariteitstoets bestonden diverse argumenten. In de *eerste plaats* meende de gemengde commissie dat de korte termijn waarbinnen het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit moest plaatsvinden, tot een efficiënte inrichting van de procedure noopte. In de *tweede plaats* zou het Nederlandse parlement pas echt invloed hebben als het een unaniem advies zou uitbrengen. De kans daarop werd verhoogd met de instelling van deze gezamenlijke commissie.

Taak en werkwijze. De taak van de Commissie Subsidiariteit bestaat uit het beoordelen van de vraag of de Europese Commissie bevoegd is het voorstel te doen op basis van de bepalingen van het Verdrag. Dit is in feite de subsidiariteitstoets in de meest rudimentaire vorm. Daarnaast verdeelt de Commissie de wetgevende voorstellen over de diverse *vakcommissies*, omdat één commissie deze grote diversiteit aan onderwerpen nimmer inhoudelijk zou kunnen toetsen. Dat kunnen de vakcommissies veel beter. Zij moeten bezien of het wenselijk is dit onderwerp op Europees niveau te regelen of dit op nationaal niveau te houden (*subsidiariteitstoets*). Tevens moeten ze beoordelen of het voorstel evenredig is met de problematiek die moet worden opgelost (*proportionaliteitstoets*). Voorts zou dat ook de betrokkenheid van andere parlementariërs bij Europese wet- en regelgeving vergroten, hetgeen een van de doelstellingen van de gemengde commissie was.

De vakcommissies worden vrijgelaten in de organisatie van hun werkzaamheden. Indien zij hoorzittingen willen organiseren of op een andere manier tot hun oordeel willen komen, dan bestaat daartoe geen enkele belemmering, behalve een duidelijk vastgestelde *deadline*. De vakcommissies moeten in een periode van uiterlijk drie weken hun inhoudelijke beraadslagingen afronden en advies uitbrengen aan de Commissie Subsidiariteit. De taak van de Commissie is de bewaking van de consistentie van de adviezen, opdat proportionaliteit en subsidiariteit

niet in verschillende vakcommissies op verschillende wijze wordt toegepast. Tot slot zal het advies van de Commissie Subsidiariteit worden voorgelegd aan de leden van de Eerste en Tweede Kamer. Mocht een der leden een stemming willen in een van beide Kamers, of in alle twee, dan bestaat daartoe de mogelijkheid.

Deze procedure vraagt veel van de Kamerleden, maar ook van maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Want ook zij zullen hun mening kenbaar willen maken over de nieuwe Europese wet- en regelgevingsvoorstellen. Zij zullen zich in het keurslijf van de zes weken moeten persen om nog op een adequaat moment hun visie uit te dragen. Daarom stelde de commissie voor dat bij binnenkomst van de wetgevingsvoorstellen de Commissie Subsidiariteit op de website, via de staatscourant en een emailbericht aan vele maatschappelijke organisaties en decentrale overheden, duidelijk maakt welke voorstellen zijn binnengekomen en voor wanneer ze hun visie bij de Kamer moeten hebben ingediend. Dat vergroot de duidelijkheid en transparantie.

De termijn van zes weken is een korte periode, maar moet ook zo kort zijn, om geen onnodige vertraging in het proces te laten optreden. Maar de periode van zes weken zal in de praktijk altijd langer zijn, vaak een maand of drie. Dat komt doordat de periode van zes weken pas ingaat op het moment dat het document in *alle gemeenschapstalen* beschikbaar is. Dat kost thans minimaal zes weken. Indien parlement en andere belangstellenden bereid zijn alvast met een Engelse, Franse of Duitse vertaling aan het werk te gaan, dan is de effectieve periode vaak minimaal drie maanden.⁹

Het advies werd in december 2004 aan het College van Senioren van de Eerste Kamer en het Presidium van de Tweede Kamer aangeboden. Beide gingen er unaniem mee akkoord.

Experiment

Nadat de Europese grondwet in oktober 2004 tijdens een plechtige bijeenkomst was ondertekend, bestond bij enkele nationale parlementen de behoefte te bezien hoe dit nu in de praktijk zou uitwerken. Op verzoek van de Franse senator Haenel werd in november 2004 door het overleg van de commissies Europese Zaken van alle nationale parlementen¹⁰ besloten tot het houden van een experiment. Gekozen werd voor een onderwerp uit de eerste pijler, het zgn. derde spoorwegpakket.¹¹ Als startdatum werd 1 maart

gekozen. In Nederland werd besloten in dit geval de gemengde commissie als de *Commissie Subsidiariteit* te laten optreden.

De griffie onderzocht of het Verdrag de Commissie de grondslag bood om de voorstellen te doen. Daar was het antwoord positief op. Vervolgens werd de inhoudelijke behandeling toegewezen aan de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat in Eerste en Tweede Kamer. Deze commissies togen aan het werk. In de Eerste Kamer kwam de verantwoordelijke commissie enkele malen bijeen; in de Tweede Kamer werd veel werk door de fracties afzonderlijk verricht. De afronding vond daar plaats in een openbare vergadering, waar de leden van de commissie met elkaar van gedachten wisselden over de diverse onderdelen van het spoorwegpakket.

Het resultaat van de besprekingen in beide commissies was dat er een groot verschil van mening bestond tussen de Vaste kamercommissie Verkeer en Waterstaat in de Tweede Kamer en die van de Eerste Kamer. Opvallend was dat de Tweede-Kamerleden contact hadden gezocht met hun partijgenoten in het Europees Parlement, maar niet met hun vertegenwoordigers in de Eerste Kamer. De leden van de Eerste Kamer hadden evenmin contact gezocht met hun partijgenoten in de Tweede Kamer.

Nadat totaal verschillende adviezen vanuit de commissies uit Eerste en Tweede Kamer waren voorgelegd aan de gemengde commissie, besloot de laatste tot een gemeenschappelijke vergadering van beide vakcommissies. Doel was de argumenten uit te wisselen, opdat het misschien mogelijk zou zijn tot een eensluidend advies te komen. Deze poging leed schipbreuk, omdat sommige vertegenwoordigers van partijen in de Tweede Kamer meenden dat de Eerste Kamer de mening van de Tweede Kamer maar zou moeten volgen. De voor dit proces nevensgeschikte positie van Eerste en Tweede Kamer was nog niet volledig tot hen doorgedrongen, ondanks de instemming van het Presidium van de Tweede Kamer met deze werkwijze. Tijdens dit overleg bleek dat de standpunten alsnog op één lijn konden worden gebracht. Het gevolg was dat een unanieme brief aan het COSAC-secretariaat kon worden verzonden.¹²

Bij de bespreking op 17 mei 2005 tijdens de COSAC-vergadering van dit experiment bleek dat een groot aantal nationale parlementen deel had genomen aan de proef. Uiteindelijk bleek dat de voorstellen van de Europese Commissie op voldoende draagvlak konden rekenen bij de nationale parlemen-

ten. Althans: er waren te weinig nationale parlementen tegenstander van Europese wetgeving om een krachtig signaal aan de Commissie te kunnen geven om de voorstellen in te trekken.¹³

Na het Franse en Nederlandse referendum

Op 29 mei en 1 juni 2005 vonden in twee lidstaten referenda plaats over de Europese grondwet. In zowel Frankrijk als Nederland was een meerderheid van de stemmers om uiteenlopende redenen tegen de grondwet. Als gevolg daarvan werd besloten tot instelling van een denkpaauze, maar dat de huidige versie van de Europese grondwet op afzienbare tijd van kracht zou worden, leek uitgesloten. In de debatten in de Tweede Kamer bleek een meerderheid, inclusief de partijen die zich in de campagne als tegenstander van de Europese grondwet hadden betoond, bereid te bezien op welke wijze alsnog een subsidiariteitstoets zou kunnen worden ingevoerd.¹⁴

In het Presidium van de Tweede Kamer bestond behoefte aan een aanvullend advies. Wat nu te doen met de subsidiariteitstoets? Zou een toets op de noodzaak van Europese regelgeving niet tegemoet kunnen komen aan zorgen van de Nederlandse bevolking? Tegelijkertijd moest worden voorkomen dat de leuke elementen uit de Europese grondwet in praktijk gebracht zouden worden, terwijl de andere elementen terzijde zouden worden gelegd.

De gemengde commissie kwam tot de conclusie dat de al van kracht zijnde protocollen over subsidiariteit en de rol van nationale parlementen, gekoppeld aan het Verdrag van Amsterdam, al voldoende basis waren voor het uitvoeren van een subsidiariteitstoets door de nationale parlementen. Eigenlijk waren de protocollen bij de Europese grondwet meer een procedurele uitwerking van de principes, zoals die al bijna tien jaar eerder waren vastgelegd. De gemengde commissie was van mening dat binnen de COSAC gepoogd moest worden op basis van het *Verdrag van Amsterdam* een subsidiariteitstoets in te stellen. Het werd van belang geacht alle nationale parlementen van de EU achter deze werkwijze te krijgen, om daarmee ook voldoende effect te sorteren bij de Europese Commissie.

Al in juli 2005 werd voor de eerste maal afgetast bij de voorzitters van de Commissie Europese Zaken van de nationale parlementen of er voldoende draagvlak voor een dergelijke benadering bestond. Zodra het onderwerp werd aangesneden bij een vertegenwoordiger van een ander parlement, bleek dat iedereen dezelfde gedachte had. Uitzondering hierop vorm-

den het Italiaanse parlement en het Europees Parlement. De eerste vond dat hiermee toch elementen uit de grondwet werden gelicht. Het verwijt van *cherry picking* werd door de Italianen veelvuldig geuit. Het bezwaar van het Europees Parlement kwam vooral pas in oktober aan bod. Ook dit refereerde aan de Europese grondwet. Daar was de nationale parlementen een grotere rol gegeven bij de uitvoering van de subsidiariteitstoets onder *gelijktijdige* vergroting van de bevoegdheden van het EP. In de grondwet was sprake van evenwicht. Door nu wél de subsidiariteitstoets in te voeren en het EP géén grotere bevoegdheden te geven, werd dat evenwicht verstoord. Beide bezwaren konden worden bestreden met de stelling dat nu slechts uitvoering werd gegeven aan de protocollen gekoppeld aan het Verdrag van Amsterdam. Uiteindelijk stemde de COSAC van 9 en 10 oktober 2005 in met de start van de subsidiariteitstoets.

De vraag was alleen wanneer en hoe? Het was duidelijk dat het onmogelijk zou zijn nu al direct op alle dossiers de subsidiariteitstoets los te laten. Er zou een selectie gemaakt moeten worden. Daartoe werd teruggegrepen op een initiatief van de Nederlandse parlementaire vertegenwoordigers in de Conventie, Van der Linden en Timmermans. Ze stelden voor in alle nationale parlementen in een vastgestelde periode het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie te bespreken. Deze bespreking zou moeten leiden tot een selectie van onderwerpen die de subsidiariteitstoets zouden moeten ondergaan. De selectie van alle parlementen zou moeten leiden tot een ranglijst van onderwerpen die aan dit proces zouden worden onderworpen. Verder zouden de spelregels zoals afgesproken in de beide protocollen worden gehanteerd: binnen zes weken na publikatie van het document in alle gemeenschapstalen zou het oordeel aan de Commissie worden toegestuurd.¹⁵ Oorspronkelijk was voorzien dat de bespreking van het wetgevingsprogramma pas in februari 2006 zou kunnen plaatsvinden, maar na enige druk werd besloten deze besprekingen af te ronden vóór 16 december 2005. Daarmee zou uiterlijk 15 januari 2006 met de subsidiariteitstoets kunnen worden aangevangen.

De vraag resteert wat de Commissie zal doen met de adviezen die ze ontvangt van de nationale parlementen. Daarover heeft de verantwoordelijk Europees Commissaris voor de relatie naar de nationale parlementen, Margot Wallström, verscheidene uitlatingen gedaan. Zij heeft aangegeven dat indien eenderde van de nationale parlementen bezwaren

maakt tegen een Commissievoorstel, de Commissie dat als politiek feit beoordeelt. Dat betekent dat de Commissie het voorstel dan zal heroverwegen.¹⁶

Conclusie

Subsidiariteit en proportionaliteit spelen al gedurende lange tijd een prominente rol in de Europese discussies. Maar tot een stelselmatige uitvoering van deze toets is het niet gekomen. Op basis van het Verdrag van Amsterdam had allang een subsidiariteitstoets en een toets op evenredigheid ingericht kunnen worden. Dat dit niet gebeurd is, kan als een nalatigheid worden beschouwd. Dat is trouwens niet exclusief van toepassing op het Nederlandse parlement: geen enkel nationaal parlement was hiertoe overgegaan. Het is goed dat dit nu wel ter hand is genomen. Dat is een vruchtbaar resultaat van de besprekingen in de COSAC.

Noten

- 1 Wél bestond al sinds lange tijd in het Britse Lagerhuis het zogeheten subsidiariteitsmemo, dat aan de *European Scrutiny Committee* werd verzonden. Een soortgelijk systeem bestond ook in de Zweedse *Riksdag*.
- 2 Zie artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie.
- 3 Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.
- 4 Dat kwam het duidelijkst naar voren in de discussie over de omvang van de Commissie, waar een Kamermeerderheid voor één Commissaris per lidstaat was, terwijl het kabinet akkoord was gegaan met een kleinere Commissie, samen te stellen op basis van een roulatieschema.
- 5 Zie hiervoor de Handelingen van het gelijktijdig gehouden nota-overleg op 10 juni 2003 van de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en de Commissie voor Europese Samenwerkings Organisaties van de Eerste Kamer.
- 6 Motie-Van Dijk c.s. onder nummer 28473, nr. 13; en motie-Van de Beeten c.s. onder nummer 28473, nr. 158G.
- 7 Leden waren namens de Tweede Kamer: J.J. van Dijk (voorzitter), J.C. van Baalen, E.P. van Heemst en L.W.S.A.L.B. van der Laan; namens de Eerste Kamer: E.C.M. Jurgens (ondervoorzitter), A. Broekers-Knol, P.H.R.M. van der Linden en A.A.G.M. van Raak.
- 8 Het betrof: prof. mr. C.A.J.M. Kortmann, prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen en prof. mr. L.A. Geelhoed.
- 9 Deze beide paragrafen zijn volledig ontleend aan het Advies van de gemengde commissie aan het Presidium van de Tweede Kamer en het College van Senioren van de Eerste Kamer, dd. 12 oktober 2004.

- 10 Dit is de *Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires* (COSAC), een overlegorgaan van de Commissies Europese Zaken van alle nationale parlementen van de EU-lidstaten en het EP. Ook de parlementen van de kandidaat-lidstaten zijn bij deze besprekingen aanwezig. De COSAC komt twee maal per jaar bijeen, waar dan over de belangrijkste Europese vraagstukken van gedachten wordt gewisseld.
- 11 Dit spoorwegpakket bestaat uit de volgende documenten:
- Directive of the European Parliament and of the European Council amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community Railways (COM (2004) 139 final).
 - Directive of the European Parliament and of the European Council on the certification of train crews operating locomotives and trains on the Community's rail network (COM (2004) 142 final).
 - Regulation of the European Parliament and of the European Council on international rail passengers rights and obligations (COM (2004) 143 final).

- Regulation of the European Parliament and of the European Council on compensation in cases of non-compliance with contractual quality requirements for rail freight services (COM (2004) 144 final).
- 12 Brief namens Eerste en Tweede Kamer aan het COSAC-secretariaat, dd. 11 april 2005.
- 13 Verslag van de COSAC-vergadering van 17 en 18 mei 2005.
- 14 Verslag Algemeen Overleg ter voorbereiding op een vergadering van de Europese Raad, dd.15 juni 2005.
- 15 Conclusies van de COSAC, 9 en 10 oktober 2005.
- 16 Deze uitlatingen zijn gedaan tijdens een bezoek van mw. Wallström aan de Eerste en Tweede Kamer in mei 2005 en tijdens de vergadering van de voorzitters van de Commissie Europese Zaken van de nationale parlementen op 17 juli 2005 in Londen.

Prof. dr Jan Jacob van Dijk is hoogleraar christelijk sociaal denken aan de Faculteit Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde van de Vrije Universiteit te Amsterdam en lid van de Tweede Kamer namens het CDA. In die hoedanigheid was hij ook voorzitter van de gemengde commissie subsidiariteit.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

John Löwenhardt

Stuck in the middle. The shared neighbourhood of the EU and Russia, 2000-2005

**Clingendael European Papers No. 2, October 2005,
40 p. ISBN 90-5031-103-2**

The European Union and Russia share a common neighbourhood of over sixty million people in Ukraine, Belarus and Moldova. In the mid-1990s politicians and analysts in the EU were only starting to consider how to deal with these 'newly independent' states. The unwanted 'spin-offs' of the USSR were treated with a mixture of pity and neglect. Insofar as there was serious debate on the future of Eastern Europe, it was dominated by two American analysts, Samuel Huntington (*Clash of Civilisations?*) and Zbigniew Brzezinski (*Grand Chessboard*). They focussed on the fault line running through Europe in this crucial geopolitical region. What has come of their visions? Have the EU and Russia managed to articulate their own answers to these grand designs? And what of the political elites stuck in-between them – have they come up with any viable projects?

This paper has two aims, the first of which is focussed on societies and states. The author presents a concise analysis of the development of Russia, Ukraine, Belarus and Moldova during the first five years of the new Century,

and of the problems and dangers facing them. The second aim widens that focus to the whole region and looks at foreign and international politics, particularly at the interplay of dependencies and policies of the EU and Russia towards each other and towards their shared neighbourhood. Notwithstanding diplomatic rhetoric on shared interests and common EU-Russian values and 'spaces', this interplay has become increasingly competitive. Ukraine and its Orange Revolution have been just one example of how both the EU and Russia attempt to export their own model of democracy to the countries in the region.

John Löwenhardt is a political scientist and Senior Research Fellow in the *Clingendael European Studies Programme*.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

China en de EU

Een probleemrijke kans

N.a.v. Atzo Nicolai, 'Een nieuwe weg naar Europa'; en de artikelen over het thema 'China' van o.a. Ingrid d'Hooghe, Meine Pieter van Dijk en Jonathan Holslag, in: *Internationale Spectator*, oktober 2005, blz. 449-502 resp. 503-519.

De Europese Grondwet, de Lissabon-agenda en de toetreding van Turkije. De politici blijven hierover pingpongen. Dit terwijl een ander onderwerp zich ontvouwt dat wel eens de opmaat kan zijn naar de echte toekomst van de Europese Unie. Dat onderwerp is de opkomst van de economische en daarmee ook politieke wereldmogendheid China.

Daarom is het een gemiste kans dat zowel het artikel van de staatssecretaris voor Europese Zaken als de reeks artikelen over het thema China in het oktobernummer van dit blad voorbijgaan aan deze Chinese uitdaging voor de EU. Zoals ook de EU-China top van begin september geruisloos aan ons is voorbijgegaan. Het evenement haalde alleen kleine berichtjes in de krant, hoewel er daar een belangrijke afspraak is gemaakt: er komt een nieuw *China-EU Framework Agreement*. Oftewel, een nieuw verdrag om het strategisch deelgenootschap tussen de EU en China verder te verbreden en uit te diepen.¹ Zaak is nu dat we dit niet gaan onderschatten als zomaar een verdragje. Het gaat om een *partnership* dat doorslaggevend is voor de vrede, stabiliteit en ontwikkeling van de wereld.

Zeker is dat China niet alleen de economie, maar ook de wereldpolitiek gaat opschudden. Zo is het jammer dat Ingrid d'Hooghe in haar artikel alleen het Amerikaans perspectief op China heeft behandeld. Het illustreert dat we eraan voorbijgaan dat door de opkomst van China niet alleen de Verenigde Staten op het wereldtoneel aan macht inboeten, maar dat ook de EU een stapje terug moet doen. Thans overheerst de gedachte dat het zo'n vaart niet zal lopen, dat er genoeg factoren zijn – zoals het zwakke financiële systeem van China – die roet in het Chinese eten gooien.² Toen dat enkele jaren terug werd gezegd, was dat aannemelijk. Maar China blijft ons verbazen. Dit volkrijkste land ter wereld blijkt ook de snelst groeiende economie. Het lijkt er steeds meer op dat de Olympische Spelen die in 2008 in Peking

worden gehouden een symbolisch keerpunt worden. De economische kracht van China is dan zo gerijpt, dat het land ook politiek met de Verenigde Staten en de EU gaat strijden om de nummer 1-positie op de wereldranglijst.

We gaan er eveneens aan voorbij dat China nog altijd een communistisch bolwerk is. Vrijheid is daar nog niet een begrip zoals wij dat invullen. De overheid trekt zich wel geleidelijk terug, maar de Communistische Partij, die in eigen land geen tegenspraak duldt, houdt een stevige greep op het proces. *Censuur* is er nog altijd *dé cultuur*. China heeft het hoogste aantal journalisten en internetgebruikers in gevangenschap ter wereld. Beoefenaars van religie worden vervolgd en gemarteld; tientallen studenten van de opstand op het plein van de Hemelse Vrede zitten nog gevangen.³ Bovendien wordt Tibet nog steeds door de Chinezen bezet en zijn de relaties met Taiwan en Japan sterk conflictueus. We moeten daarom niet vreemd opkijken als een *China Crisis* opeens het kleed onder de wereldvrede vandaan trekt.

Natuurlijk is de relevantie van het communisme afgenomen. Maar we mogen er dan niet aan voorbijgaan dat het nog wel steeds relevant is. Hierin schuilt ook het gevaar: de communistische ideologie in China weet zich heel goed door de tand des tijds heen te slaan. Het is een soort modern communisme geworden. Aan de moderne kant is er op de Chinese tv een Chinese versie van *Idols* te zien, die wordt gesponsord door een zuivelproduktbedrijf. Aan de communistische kant blijven de ideeën van Mao nog steeds het Chinese leven van alledag doorspekken. Het communistische gedachtegoed blijft zo immens populair in de publieke opinie, waarmee een communistische leider met verkeerde intentie weleens grote schade zou kunnen aanrichten.

Toekomst EU ligt in China

Het ontvullende feit is dat een Aziatische supermogendheid met een communistische ideologie in de steigers staat. Hoe we dat ook wenden of keren, het betekent vrijwel altijd potentiële conflictstof. China zit nu nog in zijn pubertijd en is meer met zichzelf bezig. Maar als het volwassen is, zal het zeker meer met de vuist op de internationale tafel gaan slaan.

Vroeg of laat zullen zijn belangen met de Verenigde Staten en de EU botsen en komt het tot een confrontatie. Dat kan zich uiten in een Koude Oorlog-achtige bevrozing van de diplomatieke en economische betrekkingen, maar ook militaire gevolgen zijn niet uit te sluiten. Deze situatie, door de Amerikanen al getypeerd als de *China Threat*, kan de EU echter met een uitgekiende China-agenda omzetten in een *China Chance*⁴: een kans om de Europese droom weer leven in te blazen, met een visie die de samenwerking concreter maakt. De nieuwe zingeving op basis van veiligheid, concurrentievermogen en de rol van Europa in de wereld, die staatssecretaris Nicolai voor Europa noodzakelijk vindt, ligt dus grotendeels in China.

Wil de EU deze kans pakken, dan moet zij snel uit haar schulp kruipen. Nu de Chinese reus aan het ontwaken is, is het de hoogste tijd dat de EU haar invloed aanwendt om de communistische hegemonie in China op de snelweg te brengen naar een liberale democratie. Vêrgaande wederzijdse vrijhandel is de oprit naar deze weg. Hoe afhankelijker China van ons wordt, hoe beter. Maar als het gaat om het doorbreken van staatsmonopolies en ruimere toegang voor westerse producten, gaat de Chinese deur nog nauwelijks open. Dit geldt voor landbouwproducten en moderne elektronica tot aan Nederlandse baggerbedrijven, die geen grote opdrachten krijgen vanwege de voorrangspositie van de staatsbedrijven. Juist het overleg over het verdrag moet deze zaken aankaarten. Maak het daarom politieker door niet, zoals nu, eerst de ambtenaren maar meteen een commissie onder leiding van een Eurocommissaris en de vice-president van China met het verdrag aan de slag te laten gaan. Daarnaast moet de EU bij de komende WTO-onderhandelingen niet alleen koopman maar ook democratisch dominee zijn. Bovendien moet bij de 500 miljoen euro die de Europese Investeringsbank voor uitbreiding van het vliegveld Peking uitleent, de politieke rente voor de EU meer benadrukt worden.

Kortom, de EU moet werk maken van een toonzettend verdrag met China op basis van een *voor-wat-hoort-wat*-samenwerking. Dat leidt eerder tot meer Europees rendement dan weer oeverloos gesteggel over een eigen Europese Grondwet. Pas als de EU op Chinees terrein succesvol is, kan zij gaan rekenen op steun van haar burgers en gaan nadenken over het opstellen van een samenlevingscontract.

Noten

- 1 Zie het *Joint Statement of the Eighth China-EU Summit Beijing*, 5 september 2005.
- 2 Zie o.a. het opiniëartikel van Wim de Kok en Michael Stomp (beiden lid van de CDA-Buitenlandcommissie), 'Na de internetbubbel kan de Chinabubbel komen', in: *Haagsche Courant*, 18 mei 2005.
- 3 T. Jampa (directeur van *International Campaign for Tibet Europe*), 'Chinese cultuur ook bruut', in: *Trouw*, 5 oktober 2005.
- 4 G.J. Broere, 'Chinese toverspiegel – Brengt de "boomende" Chinese economie een nieuwe koude oorlog dichterbij? Over de groeistuipe van een grootmacht in wording', in: *Elsevier*, 15 mei 2004.

Dr. Edwin van der Post is bestuurskundige. Hij is lid van de VVD en de Europese Beweging in Nederland (EBN).

Politiek 'discours' in Straatsburg onderschat

Hugo D'Hollander:

De democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming. Legitimiteit door parlementaire discursiviteit.

Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2003; 641 blz.; 10,- = euro; ISBN: 90-8074-205-8

Het Europees Parlement heeft tegenwoordig bevoegdheden genoeg. Dat was vroeger wel anders. Maar waarom breekt dat parlement dan in het politieke discours niet door? Waarom hangt er zoveel scepsis rond 'Straatsburg'? Dat is de centrale vraag van een studie van Hugo D'Hollander, griffier Europese Aangelegenheden in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.

D'Hollander concludeert dat in het Europese politieke systeem het Europees Parlement onderbelicht blijft, omdat daar geen *meerderheid* is die dag en nacht door de *oppositie* op de huid wordt gezeten. 'Circa tachtig procent van de stemmingen en besluiten is op basis van consensus. In Straatsburg ontbreekt het "voortdurende alternatief" dat in Den Haag, Berlijn, Parijs en andere nationale parlementen op basis van deliberatie wel volop rondspookt', zegt D'Hollander. Ideaaltypisch is het democratisch proces een *confrontatie van discoursen* (dus van tegenspraak). De mogelijkheden die het Europees Parlement via dergelijke *discursiviteit* biedt, komen echter niet uit de verf. D'Hollander bepleit het debat in het Europees Parlement beter te voeren en er meer uit te halen. Daarvoor zijn volgens hem namelijk wel mogelijkheden.

Lees je dit als conclusie van een proefschrift, dan denk je al snel aan de Rotterdamse hoogleraar Van Schendelen. Hij bestudeert al jaren

de effectiviteit van het Europese debat en de wijze van besluitvorming. Daarom is het wellicht niet toevallig dat D'Hollander destijds vanuit Brussel naar Rotterdam trok met plannen voor dit proefschrift. Het resultaat is een formidabele 'Belgisch ogende' studie. Dat wil zeggen: volumineus (640 bladzijden) en daardoor wat weinig selectief. Maar wel héél volledig.

Uitgangspunt is het befaamde en hoogst actuele 'democratisch deficit' in de Europese besluitvorming. 'Globalisering' en technische ontwikkelingen zijn op zich zelf zó dynamisch, dat de traditionele representatieve democratische instellingen hun greep verliezen. 'Hierdoor stelt zich het probleem van de teloorgang van de democratie in het algemeen', aldus D'Hollander. De oplossing? Voorzitter Giscard d'Estaing dacht in de Conventie aan een 'Europees verhaal'. Het zou gaan om het opwekken van een 'wij-gevoel' onder de Europeanen. D'Hollander noemt dat een mythe. Anderen willen een federaal Europa met een sterke bureaucratie. Eigenlijk bouwen zij de nationale staat (waar ze weinig vertrouwen in hebben) op Europees niveau na. Inmiddels weten we, aldus D'Hollander, dat zo'n federaal Europa functioneert op basis van zelfgenoegzame instellingen. In deze studie wordt gepoogd binnen de structuren van de Unie een 'derde weg' te ontwikkelen. Dit teneinde tegemoet te komen aan het tekort aan democratie in de Unie.

De moderne samenleving zit verfijnd in elkaar. Maar zij schiet dramatisch te kort zodra de wereldomvattende risico's aan de orde komen. Politici reageren daar nogal eens op met symboolpolitiek. Zij willen de burgers de indruk geven dat het allemaal wel snor zit. Maar bijvoorbeeld noch genetisch onderzoek, noch

biotechnologie, noch nucleaire technologie is via de 'wetten oude stijl' te regelen. Als gevolg daarvan zien wij een aftakeling van de politieke instellingen. In plaats daarvan komen instituties als de Europese Unie, met haar 'sui generis'-karakter, waarop NGO's en andere lobby's hun stempel zetten.

Een ander aspect is dat de Europese woordvoerders gebiologeerd zijn door institutionele aspecten. Al tien jaar lang stopt Europa zijn energie in debatten over zijn interne besluitvorming. Zoals bekend met magere resultaten. Toch lopen er nog steeds politici rond die denken dat alles goed komt als het Europees Parlement en de Commissie in Brussel maar méér te vertellen krijgen. D'Hollander schetst een andere weg.

Zijn legitimering voor de Europese besluitvorming is gebaseerd op het *multi governance*-systeem van de EU en loopt over het raakvlak van het juridische en de politicologie. Het gaat om versterking van het 'discursieve karakter' van Europa via een 'confrontatie van discoursen'. Het proefschrift knoopt daarbij aan via een gedetailleerde beschrijving van de totstandkoming van maar liefst *acht belangrijke projecten*. Aan de hand daarvan toont D'Hollander aan dat het in Europa wel meevalt met de achterkamertjespolitiek.

Neem de *biotechnologierichtlijn*. Daarover is tien jaar in alle openheid onderhandeld. 'Straatsburg' speelde de hoofdrol, aldus deze analyse. Of het beraad over de *Europese ondernemingsraad*. Daar ging het net zo. Over nu naar de *legkippen*, die na jarenlange discussie in Straatsburg en Brussel minimum leefruimte kregen toegewezen. De parlementaire invloed was hier 'zeer significant'. Dat kwam mede door het fenomeen 'intergroep'. Dat

zijn EP-leden die samen met lobbyisten heikele thema's over de politieke scheidslijnen heen, bijeenbrengen. De volgende *case* is de *chocoladerichtlijn*. Vijftien jaar duurde het overleg daarover. Of de Europese wetgeving voor *grote stookinstallaties*. Die *case* bracht aan het licht dat in het Europees Parlement 'politiek gekleurde ambtenaren rapporten schrijven'. Hun loyaliteit is, met andere woorden, onder de maat. Of, volgende *case*, de *luchtvaart*. Daarvan weet iedereen die al wat ouder is, dat Europa de *tickets* goedkoop maakte door afschaffing van de nationale monopolies. Via het project van de futuristische *High Definition Television* ten slotte naar een analyse van de herziening van het *Europees landbouwbeleid*. Op al deze genoemde

terreinen wist het Europees Parlement wel degelijk zijn stempel te zetten.

De auteur concludeert dat je een hedendaags grootschalig democratisch complex als de Europese Unie niet mag beoordelen aan de hand van de bekende *Trias Politica* van De Montesquieu. 'Dat is mijn verwijt aan de federalisten. Zij hebben in de vorige eeuw de nationale parlementen in het Europese politieke discours uitgeschalked. Hun Trias bestaat in zekere zin uit de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Inmiddels weten we dat dit federale model niet goed werkt. Mijn conclusie is dat je de Europese Unie niet vanuit zo'n traditioneel uitgangspunt als de Trias mag beoordelen. Wij leven vandaag in een complexe netwerkde-

mocratie. Vandaar mijn pleidooi voor aandacht voor de alternatieve discourses van het Europees Parlement. Maar ook bijvoorbeeld de discourses binnen de Europese Commissie met haar voortdurende interne spanning tussen de diverse rivaliserende directoraten', zegt D'Hollander.

Curieus detail is dat D'Hollander zijn studie begon met nogal wat scepsis over 'Straatsburg'. Langs theoretische weg wilde hij die scepsis gaan bewijzen. Via het uitvoerig empirisch onderzoek, zoals hiervoor geschetst, heeft hij inmiddels volgens zijn promotor Van Schendelen 'zichzelf bekeerd'.

Jan Werts

Dr Jan Werts is EU-correspondent te Brussel.

Economische effecten van EU-uitbreiding

Willy Bruinsma, Jacco Hakvoort en Egbert Wever (red.):

The expansion of the EU: between hope and fear.

Assen: Van Gorcum, 2005: 112 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-232-4120-2

Nu het anderhalf jaar geleden is dat de Europese Unie werd uitgebreid met tien nieuwe lidstaten, beginnen de eerste gevolgen van de uitbreiding zichtbaar te worden. Er is al veel gepubliceerd over de effecten en consequenties van de uitbreiding op allerlei gebieden. Over de (mogelijke) effecten op economisch gebied gaat het boek *The expansion of the EU: between hope and fear*, onder redactie van Bruinsma, Hakvoort en Wever.

Het boek bestaat uit een selectie van artikelen die gepresenteerd werden tijdens een bijeenkomst van de *Regional Science Association* – een

groep deskundigen op het gebied van (inter)regionaal economisch beleid. Het onderwerp van die bijeenkomst werd geïnspireerd door de mogelijke *impact* van de EU-uitbreiding op de Nederlandse economie en de diverse regio's.

Het boek telt zeven losse hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk, geschreven door de redacteuren, vormt de introductie. Hierin worden aan de hand van mogelijke 'angsten' voor de uitbreiding enkele thema's van het boek duidelijk. Arbeidsmigratie, exploderende EU-budgetten en de mogelijke uittocht van bedrijven naar de 'goedkopere' nieuwe lidstaten zijn de belangrijkste. Naast de 'angsten' die de oude 15 EU-lidstaten hebben, gaan de auteurs ook in op de 'angsten' van de tien nieuwe lidstaten. Hierbij spelen aspecten als een verslechterde concurrentiepositie in de landbouw en de mogelijke *brain drain* van hoogopgeleid personeel een rol. Deze bedreigingen voor oud en nieuw

worden in de hoofdstukken verder uiteengezet.

Reële bedreigingen

De eerste bedreiging is *arbeidsmigratie*. De auteurs merken op dat de angst voor grootschalige arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten niet reëel is. Zij stellen dat arbeidsmigratie meer een manifestatie is van arbeidsmobiliteit. Het werk migreert niet, simpelweg omdat de voordelen van verplaatsen niet opwegen tegen de kosten die dit mee zou brengen. Daarnaast, zo stellen de auteurs, is arbeidsmigratie complex. Er zijn grote verschillen binnen de EU. De lokale arbeidsmigratie in Noordwest-Europa is vele malen groter dan die in Zuid-Europa. Verder is arbeidsmigratie niet simpel een optelsom van hogere lonen en lagere werkloosheidscijfers. Aspecten als gezinshereniging blijken een steeds belangrijker motief te worden.

Het tweede thema betreft de *exploderende EU-budgetten*. Alle nieuwe lidstaten hebben te maken met lagere welvaartsniveaus in vergelijking met de oude lidstaten. Zij komen daarom in aanmerking voor fondsen van de EU, om economische cohesie in Europa na te streven. Om deze steun te ontvangen, moet iedere nieuwe lidstaat een Nationaal Ontwikkelings Plan (NDP) indienen. Het plan dient er in de eerste plaats voor te zorgen dat de nationale economieën competitief worden, ten tweede om de landbouw en het platteland te stimuleren en de arbeidsmarkt te verbeteren. Ten slotte ter verbetering van de infrastructuur en ter nastreving van een evenwichtige regionale verdeling. Dit is allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan en de auteurs concluderen dat de nieuwe lidstaten hier veel moeite mee zullen krijgen. Aspecten als aanpassing en een tragere economische groei zullen de verschillen tussen oude en nieuwe leden niet snel wegwerken.

Het derde thema betreft de niet op feiten gebaseerde angst voor een *uittocht van bedrijven* van oude EU-lidstaten naar de recent toegetreden landen. De auteurs zien niet in dat West-Europese regio's aan economische kracht en diversiteit zullen inboeten, nu de EU is uitgebreid. Zij benadrukken dat de huidige 'core-periphery'-verhoudin-

gen niet wezenlijk zullen veranderen. Daarnaast worden onder dit thema samenwerking, concurrentie en innovatie van regio's behandeld. Een van de conclusies luidt dat samenwerking tussen regio's vooral plaatsvindt tussen economisch gelijkwaardige gebieden. Tevens stellen de auteurs dat een gebrek aan arbeidsmobiliteit tussen de EU-lidstaten economische verschillen tussen oude en nieuwe lidstaten zal verminderen. Dit betekent dat er vooralsnog geen grote veranderingen te zien zullen zijn op de economische kaart van Europa.

Meer vragen dan antwoorden

Het boek is nogal rommelig en roept meer vragen op dan dat het beantwoordt. Het is eenzijdig gericht op de effecten die de uitbreiding heeft op de 15 *oudere* lidstaten. De *impact* voor de *nieuwe* lidstaten blijft hierdoor onderbelicht. Het tweede deel is bovendien erg technisch van aard en heeft alleen zijdelings raakvlakken met EU-uitbreiding. Methoden en statistiek maken het lezen lastig en minder toegankelijk voor een breder geïnteresseerd publiek. De titel suggereert dat zowel naar *bedreigingen* (*fear*) als naar *kansen* (*hope*) gekeken wordt. Helaas ligt de nadruk meer op de eerste, hoewel het boek de lezer gerust probeert te stellen door te con-

cluderen dat het met de bedreigingen eigenlijk wel meevalt.

Wie het boek van Bruinsma, Hakvoort en Wever oppakt in de hoop een helder en overzichtelijk beeld te krijgen van de mogelijke economische effecten van de uitbreiding, komt bedrogen uit. Het is een compilatie van losse artikelen en vormt, afgezien van enkele overlappende thema's, geen duidelijk geheel, met afsluitende conclusie en een korte reflectie. Het boek is hierdoor meer geschikt voor wetenschapslieden en beleidsmakers die op zoek zijn naar empirische en theoretische achtergronden van regionale economie en planning.

Jammer is dat het boek een beetje als mosterd na de maaltijd komt. De artikelen zijn alle in 2003 geschreven en, hoewel op een aantal punten aangepast, niet bijzonder actueel. Het zou boeiender zijn geweest als tevens een poging was ondernomen een eerste evaluatie te presenteren van de zichtbare effecten van de uitbreiding nu bijna anderhalf jaar geleden.

Freerk Boedeltje

Freerk Boedeltje MSc is werkzaam bij het Nijmegen Centre for Border Research van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het aandeel van vrouwen in de politieke besluitvorming

Monique Leyenaar:

Political Empowerment of Women. The Netherlands and other countries.

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.; xii + 320 blz.; 78,- euro; ISBN: 90-04-14009-9

Dit boek is de neerslag van 20 jaar onderzoek en advieswerk over het aandeel van vrouwen in de politieke

besluitvorming. Monique Leijenaar (Leyenaar volgens de titelpagina en de literatuurlijst) wordt, zo zegt ze in haar voorwoord, vooral gedreven door woede, die haar steeds weer bespringt, bijvoorbeeld bij de zoveelste politieke discussie op de TV waar geen vrouw aan te pas komt of het staatsieportret van de zoveelste Europese top dat een grijze mannenzee toont.

Haar uitgangspunt is dat ondervertegenwoordiging van vrouwen slecht is voor de legitimiteit van het politieke systeem of van de politiek als zodanig.

Het eerste deel van het boek brengt in kaart hoe en in welke mate de politieke participatie van vrouwen in de 15 'oude' lidstaten van de EU gedurende de laatste decennia is toegenomen. Het gaat de auteur daarbij vooral

om het aandeel van vrouwen in de nationale parlementen en regeringen. De vele verschillende factoren die hier in het spel zijn, kunnen verklaren waarom het percentage vrouwelijke parlementsleden thans uiteenloopt van 45% in Zweden tot 9% in Griekenland. Na een bespreking van de afzonderlijke landen volgt een meer systematische behandeling van die factoren aan de hand van de uiteenlopende fasen van politieke participatie: stemmen, rekrutering, selectie, verkiezing en vertegenwoordiging. Helder zet de auteur uiteen waarom kiesstelsels gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging vrouwen meer kansen geven gekozen te worden dan een districtenstelsel, maar ook toont zij aan dat de selectiecriteria waarmee en het selectieproces waarin politieke partijen hun kandidaten aanwijzen, de doorslag geven.

Deel II, dat meer dan één derde van het boek beslaat, bevat de *case study* over Nederland. Voor menige oudere Nederlandse lezer die het onderwerp vrouwen en politiek ter harte gaat, zal het grotendeels bekende stof zijn, maar voor de jongerejaars is het een nuttige samenvatting. Dit deel laat zich ook lezen als een verantwoording van Leijenaars eigen werkzaamheden als onderzoeker en *consultant* in opdracht van de Nederlandse overheid; aan menig adviesrapport of menige voortgangsrapportage was haar naam verbonden. Leijenaar is – wellicht daarom – opvallend positief over de effectiviteit van het kabinetsbeleid gericht op een grotere deelname van vrouwen in politiek en openbaar bestuur, zoals dat vanaf 1992 door het ministerie van Binnenlandse Zaken is gevoerd. Zij noemt de Nederlandse overheid zelfs ‘a prime mover in empowering women as co-agents in decision-making’ (blz. 184). Misschien is dat wat overdreven. Hoewel de inzet van instrumenten als onderzoek, subsidie, voorlichting en overleg zeker heeft bijgedragen aan

een voor vrouwen gunstig klimaat, hebben politieke partijen in de jaren '90 toch vooral zelf uit electorale overwegingen hun rekruterings- en selectieprocedures op de helling gezet, waardoor vrouwen en jongeren meer kansen op een plaats op de kandidatenlijsten kregen.

Deel III is verreweg het interessantste deel van het boek. Het hoofdstuk over quota biedt een goed overzicht van de discussie over de argumenten voor en tegen. Hierbij maakt Leijenaar een duidelijk onderscheid tussen enerzijds *vrijwillige quota* (voor het aandeel van vrouwen in partijfuncties en op de kandidatenlijsten voor verkiezingen), die politieke partijen zelf hanteren; en anderzijds *verplicht voorgeschreven quota*, die in de Grondwet en/of de kieswetgeving zijn opgenomen. De laatste variant functioneert thans alleen in België en Frankrijk. Nuttig is de samenvatting van de discussie die in Frankrijk heeft gespeeld over ‘la démocratie paritaire’. Helaas gebruikt Leijenaar alleen Engelstalige secundaire bronnen, waardoor het wel een wat vlak en beknopt verhaal is geworden. Zij laat goed zien dat de effectiviteit van wettelijke quota erg afhangt van de precieze uitwerking, de sancties en de combinatie met overige elementen van het bestaande kiesstelsel. Als de regeling het toelaat vrouwen vooral op onverkiesbare plaatsen op de lijst, resp. in moeilijk te winnen kiesdistricten te kandideren, schiet het dus niet op. In de meeste landen van de huidige EU bestaat voor dergelijke quotaregelingen van bovenaf echter in het geheel geen politieke steun, hetzij omdat zij in strijd worden geacht met de vrije uitoefening van het kiesrecht en de vrijheid van vereniging, hetzij omdat zij te veel herinneren aan de schijn-democratie onder het communisme.

Hoofdstuk 9 bespreekt de zg. crisis in de politiek en de institutionele hervormingen die in antwoord daarop

zijn verzonnen. Volgens Leijenaar bieden deze aan vrouwen een nieuwe kans politieke invloed uit te oefenen. Zij bespreekt enkele voorbeelden van de manier waarop vrouwengroepen er soms in slaagden van die zg. politieke vernieuwingen (decentralisatie, burgerfora, inter-actieve beleidsvorming) een graantje mee te pikken.

Verder betoogt Leijenaar dat ‘the Draft Constitutional Treaty offers a window of opportunity for a gender-balanced future European Parliament’ (blz. 269). Zij vermeldt opgetogen dat in de ontwerp-Grondwet is bepaald dat de Raad op voorstel van het Europees Parlement een regeling dient aan te nemen over de wijze waarop de leden van het EP worden verkozen door ‘rechtstreekse algemene verkiezingen volgens een in alle lidstaten eenvormige procedure of volgens beginselen die alle lidstaten gemeen hebben’.¹ Leijenaar ziet hierin een noviteit en meent dat dit een gouden kans biedt elementen van het Europese kiesstelsel vast te leggen waarvan inmiddels bewezen is dat ze gunstig zijn voor vrouwen, zoals evenredige vertegenwoordiging, nationale kieskringen, een 4%-drempel, voorkeurstemmen, vermelding van het geslacht der kandidaten, een maximale zittingstermijn en het tegengaan van opeenstapeling van politieke mandaten.

Hier slaat de auteur op hol – en dat zeg ik niet omdat die Europese Grondwet sinds het Franse en Nederlandse ‘nee’ voorlopig op sterk water is gezet. Leijenaar heeft haar huiswerk slecht gemaakt. De door haar geciteerde bepaling in de ontwerp-Europese Grondwet is in het geheel niet nieuw, maar is meer dan een halve eeuw oud. Na een lange discussie is onlangs dit *window of opportunity* dat Leijenaar ziet openstaan, zorgvuldig gesloten.² Haar wensen zijn inmiddels deels verwezenlijkt, maar deels ook onhaalbaar gebleken. Leijenaar zet

dus de lezers op het verkeerde been. Hetzelfde geldt haar pleidooi voor een vrouwvriendelijke invulling van het Statuut voor de Europese politieke partijen. Leijenaar vermeldt niet dat dit statuut inmiddels na uitvoerige discussies tot stand is gekomen.³ De bruikbaarheid van haar overigens verdienstelijke boek wordt door deze miskleunen geschaad. De uitsmijter op de laatste bladzijde getuigt van eenzelfde slordigheid. Hier pleit zij ervoor bij wijze van sanctie Europese fondsen te onthouden aan lidstaten die geen *gender balance* in regering en parlement hebben verwezenlijkt.

Zo ontpopt zij zich toch als een strijdster voor *démocratie paritaire* – ondanks haar eerdere meer genuanceerde beschouwingen. En ook lijkt zij niet te beseffen dat het toekennen van bevoegdheden aan de EU met betrekking tot de samenstelling van politieke organen in de lidstaten verdragswijzigingen zou impliceren die een geheel utopisch karakter dragen en ook haaks staan op de teneur van de maatschap-

pelijke discussies die zich thans in de lidstaten naar aanleiding van de ontwerp-Europese Grondwet afspelen. De activist heeft hier duidelijk van de politicoloog gewonnen. Maar ook de activist zou haar zaakjes beter op een rijtje moeten hebben.

Joke Swiebel

Noten

- 1 Art III-232; inmiddels omgenummerd tot III-330.
- 2 Dit artikel komt al voor in de oprichtingsverdragen. Het heeft echter tot 1979 geduurd vooraleer een door rechtstreekse algemene verkiezingen gekozen Europees Parlement aantrad; daarvoor werden de leden aangewezen uit en door de nationale parlementen. Een uniforme verkiezingsprocedure was toen nog een brug te ver. Dat werd pas mogelijk nadat in het Verdrag van Amsterdam was bepaald dat een Europese verkiezingsprocedure ook uit een opsomming van gemeenschappelijke

beginselen mag bestaan. Daarover is in 2002 een compromis gesloten, dat zijn neerslag heeft gevonden in een wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement (Pb, L 283/1-4, 21 oktober 2002). Hierin is o.m. vastgelegd het beginsel van evenredige vertegenwoordiging en de onverenigbaarheid van het EP-lidmaatschap met het lidmaatschap van een nationaal parlement (met een uitzondering voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland tot 2009) en voorts enige facultatieve bepalingen, zoals over de optie van voorkeurstemmen en een kiesdrempeel. Gezien de voorgeschiedenis is een spoedige openbreking van dit besluit weinig waarschijnlijk.

- 3 Verordening (EG) Nr. 2004/2003, Pb. L 297/1-4, 15 november 2003.

Drs Joke Swiebel was in de periode 1999-2004 lid van het Europees Parlement voor de PvdA.

Rusland leeft in andere tijdzone dan Europa

Dov Lynch (red.):

What Russia sees (Chaillot Paper 74).

Parijs: the European Union Institute for Security Studies, 2005; 139 blz.; 10,- euro; ISBN: 92-9198-066-8

De uitbreiding van de EU in 2004 was een definitieve afrekening met de bipolaire wereld van de Koude Oorlog en zij heeft geleid tot een nieuwe Europese orde. De EU heeft een belangrijke rol gekregen in het vormgeven van het veiligheidsbeleid op het continent. De NAVO is mondiaal gaan opereren en de rol van de

OVSE wordt door sommige staten ter discussie gesteld.

De plaats van Rusland in deze nieuwe orde is niet geheel duidelijk. Wat is de Russische visie op de huidige ontwikkelingen? Welk beleid zal Rusland voeren in het nieuwe Europese nabuurschap? De titel van het *Chaillot Paper*, 'What Russia sees', impliceert dat Rusland wellicht iets anders ziet dan de rest van de wereld. Pijnlijk duidelijk was bijvoorbeeld een verschil in zienswijze tijdens de Oranje Revolutie in Oekraïne. Terwijl president Poetin de door Rusland gesteunde kandidaat Viktor Janoekovitsj feliciteerde met zijn overwinning, verzochten de EU en de Verenigde Staten om een herzie-

ning van de verkiezingsuitslagen. Een ander voorbeeld van een verschil in zienswijze was aan de orde na het gijzelingsdrama in de school in Beslan. De kritische vraag van minister van buitenlandse zaken Bernard Bot tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU over de gebeurtenissen in Beslan zorgde voor een dieptepunt in de betrekkingen tussen Rusland en de EU.

Toch kan de EU niet om Rusland heen. Europa kan niet zonder Russlands olie en gas, het heeft belang bij de Russische afzetmarkt voor zijn exportproducten, terwijl Ruslands steun van belang kan zijn in de internationale diplomatieke arena.

Doel van dit *Chaillot Paper* is het verkrijgen van inzicht in de Russische zienswijze en belangen. De auteurs zijn vijf vooraanstaande Russische experts en opiniemakers met uiteenlopende professionele achtergronden, ervaringen en politieke signatuur. Aan bod komen Ruslands binnen- en buitenlands beleid, het gemeenschappelijk nabuurschap, Ruslands visie op het Europees veiligheidsbeleid en terrorisme.

Twee auteurs wijzen op het verschil in waarden tussen Rusland en Europa, wat een wederzijds begrip belemmert. 'We leven in verschillende tijdzones', schrijft Karaganov. De Russische elite zoekt aansluiting bij het Europa van vijftig of zelfs honderd jaar geleden. Het verschil in waarden is ook de reden dat het zo moeilijk is in het kader van het Strategische Partnerschap EU-Rusland de 'vier gemeenschappelijke ruimten' op een praktische manier vorm te geven. Dmitri Trenin beschrijft in zijn verhandeling over Rusland en antiterrorisme dat er sprake is van een moderne industriële Russische staat die opereert in een grotendeels premoderne Tsjetsjeense omgeving, met de postmoderne Europeanen als toeschouwers. Dit is volgens hem een illustratie van 'de discrepantie tussen de historische tijdzones waarin deze drie werelden zich bevinden'.

De EU legt in de onderhandelingen met Rusland vaak de nadruk op democratische en liberale waarden. Men maakt zich zorgen over Poetins vervaagende centralisatie van de macht, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (affaire-Joekos), de persvrijheid en de voortdurende oorlog in Tsjetsjenië. Poesjkov vindt de kritiek op Ruslands binnenlands beleid deels onterecht. Poetin heeft Rusland na de chaotische periode-Jeltsin weer op de kaart gezet en hij geniet de steun van een groot deel van de bevolking. Poetin heeft verdere desintegratie van

Rusland een halt toegeroepen, kort metten gemaakt met de oligarchen en een pragmatisch buitenlands beleid gevoerd. Toch erkent Poesjkov dat Poetin een autoritair model heeft gekozen, in combinatie met een beperkte liberalisering van de economie. Poesjkov acht het mogelijk dat de economische modernisering voortgaat aan een proces van politieke democratisering, zoals dat in een aantal andere moderne samenlevingen is gebeurd. Dit is de lakmoesproef voor Poetins tweede termijn, aldus Poesjkov.

De uitbreiding van Europa heeft tot een nieuw gedeeld nabuurschap geleid, met daarin Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië en de Zuid-Kaukasus. In dit gedeelde nabuurschap is niet alleen sprake van een verschil in waarden en visies, maar van direct tegengestelde belangen. Dit bleek ook uit de steun aan de verschillende kampen tijdens de Rozen-revolutie in Georgië en de Oranje-revolutie in Oekraïne. Vooral nog zijn de Verenigde Staten actiever in het gedeelde nabuurschap dan de EU. De Amerikaanse bases in Centraal-Azië en het 'US Train and Equip'-programma in Georgië zijn Rusland bijvoorbeeld een doorn in het oog. De auteurs stellen dat Ruslands buitenlands beleid nog steeds gekenmerkt wordt door een 'nul-somdenken' en dat Rusland er alles aan doet om de *status-quo* te handhaven en te voorkomen dat de post-sovjet-invloedssfeer nog verder afbrokkelt. Het Europees Nabuurschapsbeleid wordt thans nog niet als bedreiging van Ruslands invloedssfeer gezien, zo schrijft Andrej Zagorski. Maar hij sluit niet uit dat dit op de lange termijn kan veranderen.

Het Tsjetsjeense conflict blijft een heikel punt in de verhoudingen tussen Rusland en de EU. Trenin schrijft dat Poetins oorlog tegen het terrorisme niet alleen zijn reputatie en autoriteit in Rusland heeft gevestigd,

maar zijn hele presidentschap definieert. Poetins oorlog tegen terrorisme begon twee jaar eerder dan die van president Bush. Er is de Russische regering veel aan gelegen dat de internationale gemeenschap de oorlog in Tsjetsjenië ziet als onderdeel van de algemene strijd tegen het terrorisme. De onmiddellijke steunbetuiging van Rusland aan de Verenigde Staten na de aanslagen van 11 september zorgde voor een toenadering tussen deze twee staten. In ruil voor Ruslands steun namen de Verenigde Staten een zwijgende houding aan ten opzichte van de oorlog in Tsjetsjenië. De toenemende afhankelijkheid van Russische olie en gas maakt het ook voor de EU steeds moeilijker Rusland op de Tsjetsjeense kwestie aan te spreken.

De auteurs laten zien dat ze de problemen en uitdagingen beseffen waarmee Rusland geconfronteerd wordt. In de nieuwe internationale orde kan Rusland niet anders dan een buitenlands beleid voeren dat gericht is op handhaving van de *status-quo*. Wat betreft Ruslands binnenlands beleid pleiten alle auteurs voor interne modernisering. Dat moet een hogere prioriteit krijgen dan andere binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden. Dit *Chaillot Paper* bewijst hiermee dat het verschil in waarden tussen de EU en Rusland niet onoverbrugbaar is.

Suzette de Boer

Suzette de Boer woonde en werkte vier jaar in Rusland; zij is thans werkzaam bij de Samenwerkende Fondsen Midden- en Oost-Europa en het Skanfonds.

Russisch veiligheidsbeleid na uiteenvallen Sovjetunie

Marcel de Haas:

Russian Security and Air Power 1992-2002.

Londen/New York: Frank Cass, 2004; xix + 237 blz.; £ 70,00, ISBN 0-7146-5608-9

[Dit is de vertaalde en ingekorte versie van de Nederlandstalige uitgave; *Veiligheidsbeleid en Airpower onder Jeltsin en Poetin. De ontwikkeling van het veiligheidsdenken in de Russische Federatie en de gevolgen ervan voor de inzet van het luchtwapen (1992-2000)*, Utrecht: De Banier, 2004, 432 blz.; 29,75 euro; handelseditie van proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2004.]

In dit ingekorte en naar het Engels vertaalde proefschrift beschrijft en analyseert De Haas (luchtmacht-officier en Ruslandkundige, thans verbonden aan Instituut Clingendael) de ontwikkeling van het Russische veiligheidsbeleid na het uiteenvallen van de Sovjetunie. De auteur doet dit aan de hand van de volgende vier vragen: 1 Wat was de gedachtegang van de Russische politiek-militaire leiding bij het formuleren van het veiligheidsbeleid en het samenstellen van de strijdkrachten?; 2 Werd het Russische veiligheidsbeleid gekenmerkt door een structurele ontwikkeling of door opportunistische beslissingen?; 3 Wat waren de consequenties van het veiligheidsbeleid voor de opbouw, taakstelling en status van de luchtmacht?; en 4 Wat was de wisselwerking tussen het doctrinaire denken en het gebruik van *air power* in en rond Tsjetsjenië?

De Haas begint met zijn analyse op het hoogste niveau. Het politiek-militaire en het militair-strategische niveau brengen in de loop van de jaren '90 de drie belangrijkste Russische veiligheidsdocumenten voort, in het Engels het *National Security Concept*,

het *Foreign Policy Concept* en de *Military Doctrine*. Deze concepten en doctrines ontwikkelen zich in een periode waarin Rusland zowel ideologisch als praktisch gezien zijn veiligheidsdenken volledig opnieuw moet vormgeven. Ideologisch, omdat er een eind is gekomen aan het marxistisch-leninistisch gedachtegoed. Praktisch, omdat de meeste onafhankelijk geworden GOS-partners niets voelen voor gemeenschappelijke strijdkrachten onder Russisch opperbevel. Er moet opnieuw bepaald worden wat de grootste bedreigingen zijn en op welke wijze deze moeten worden benaderd.

Bij de beschrijving hiervan staat De Haas eveneens stil bij de gespannen verhoudingen tussen de Russische Federatie en het Westen. Begin jaren '90 werd de Russische veiligheidsdiscussie gekenmerkt door een pro-Westerse houding en een internationale oriëntatie; eind jaren '90, waarin het Russische veiligheidsbeleid verder uitkristalliseert, is er echter sprake van een meer pragmatische en gematigd-nationalistische houding. Duidelijk wordt dat de Russische Federatie worstelt met enerzijds het traditionele imperiale denken en anderzijds met het accepteren van haar nieuwe status na de Koude Oorlog.

Vanzelfsprekend komen in dit proefschrift ook de interne politiek-militaire machtsverhoudingen ruim aan bod, aangezien deze eveneens zeer bepalend zijn voor de ontwikkeling van de Russische veiligheidsdoctrine.

Na deze politiek-militaire analyse wordt de lezer stapsgewijs meegenomen naar het operationele, tactische en, tot slot, militair-technische niveau. Zonder horten en stoten weet de auteur op gestructureerde wijze een brug te slaan tussen 'politiek op hoog niveau' en 'de militair in het veld'. Aan de hand van de beschrijving van

respectievelijk het eerste Tsjetsjeense conflict (1994-1996), het conflict in Dagestan (1999) en het tweede Tsjetsjeense conflict (1999-) verklaart De Haas de consequenties van het Russische veiligheidsbeleid voor de (lucht)strijdkrachten.

Tegen deze achtergrond wordt duidelijk met welke structurele problemen de luchtmacht van de Russische Federatie te kampen hebben en welke positieve ontwikkelingen er te bespeuren vallen. Zo zijn er zware financiële beperkingen, is er een slechte onderlinge samenwerking tussen de krijgsmachtonderdelen en heeft men de publieke opinie tegen. Maar er vinden ook verbeteringen plaats. Zo zijn de diverse luchtmacht-onderdelen samengevoegd tot één luchtmacht en zijn er tactische lessen geleerd met betrekking tot anti-guerrilla-oorlogvoering in Tsjetsjenië.

De Haas verschaft met zijn toegankelijk proefschrift een helder inzicht in de ontwikkeling van het Russische veiligheidsbeleid en de gevolgen van dit beleid, in het bijzonder voor de inzet van *air power* in ongeregelde conflicten. Het door De Haas toegepaste trechtermodel maakt het belang duidelijk van een beschrijving van militaire ontwikkelingen op laag niveau voor de analyse van politiek-militaire doctrines en concepten op hoog niveau. Door de nadruk te leggen op de wisselwerking tussen het praktische en het theoretische worden zowel misstanden als successen op begrijpelijke wijze aan het licht gebracht.

Vincent Cillessen

Vincent Cillessen is oud-stagiair bij het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP); hij is thans werkzaam bij het Instituut voor Defensie Leergangen (IDL).

De CPN en het buitenland: zigzagmanoeuvres en rechtpraten

Arthur Stam:

De CPN en haar buitenlandse kameraden. Proletarisch internationalisme in Nederland.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2004; 477 blz.; 35,- euro; ISBN: 90-5911-126-5

'Onze strijd zou uitzichtloos zijn, indien de binnenlandse strijd niet werd geplaatst in het raam van de internationale ontwikkeling van de triomfantelijke overwinning van het socialisme in de gehele wereld.' Deze uitspraak kon worden opgetekend uit de mond van de leider van de Communistische Partij Nederland (CPN), Paul de Groot, tijdens een congres van die partij in mei 1961. De Groot had het met die uitspraak bij het rechte eind. De CPN was in Nederland qua aanhang een onbetekenende partij, die haar belang grotendeels ontleende aan het feit dat zij deel uitmaakte van de wereldomvattende communistische beweging.

De leerstellige debatten die binnen die beweging en dus ook binnen de CPN gewoed hebben, doen de tegenwoordige lezer vaak wereldvreemd en bizar aan. Ze doen denken aan de discussies die onder middel-eeuwse theologen schijnen te hebben gewoed over de vraag hoeveel engelen er konden plaatsnemen op de punt van een naald. *De CPN en haar buitenlandse kameraden* van Arthur Stam staat vol met dit soort beschouwingen, waarmee overigens niets ten nadele van het boek gezegd is. Het boek bestrijkt de tijd na 1945 tot aan het einde van de CPN, en de sleutelfiguur voor het grootste deel van die periode is uiteraard Paul de Groot, omdat hij als de Nederlandse Stalin praktisch eigenhandig de koers van de CPN bepaalde, ook waar het de

relaties met buitenlandse communistische partijen betrof.

De Groot en de zijnen grossierden in een reeks groteske misvattingen die onvermijdelijk deel uitmaakten van de intellectuele bagage van elke communist. Zo was daar het idee dat de Sovjetunie met haar staatsgeleide economie in 1970 de Verenigde Staten qua produktiviteit per hoofd van de bevolking zou overtreffen. De Groot deelde die opvatting met Chroesjtsjov, die dit fantastische leerstuk met kracht propageerde. Overigens nam ook in het Westen menigeen de economische successen van het sovjetsysteem omstreeks 1960 buitengewoon serieus. De lancering van de Spoetnik en de eerste bemande ruimtevlucht van Joeri Gagarin deden de Amerikanen korte tijd voor hun technologische superioriteit vrezten.

Stam heeft de houdingen die de CPN in de beschreven periode ten opzichte van zijn buitenlandse kameraden en vooral jegens de Sovjetunie innam, goed op een rij gezet. Het boek verdient niet de onheuse recensie die Jan Blokker er in *de Volkskrant* van 28 mei 2004 aan wijdde, waarin op de bekende badinerende wijze de vraag werd gesteld: 'Wie is trouwens Arthur Stam?' De auteur baseert zich in belangrijke mate op secundaire bronnen, zoals de in 2000 verschenen biografie van De Groot van J.W. Stutje met de toepasselijke titel *De man die de weg wees*. Daarnaast de jaargangen van *De Waarheid*, het CPN-maandblad *Politiek & Cultuur* en enkele bestanden uit het archief van de partij. Stam heeft stapels notulen van partijbijeenkomsten doorgeploegd, wat hem veel hoofdpijn moet hebben bezorgd.

Uit het verzamelde materiaal wordt duidelijk dat De Groot en zijn partij kracht putten uit de economische successen van het wereldcommu-

nisme, vooral die van de Sovjetunie. Minstens even vaak echter leverden gebeurtenissen en politieke koerswijzigingen in de Sovjetunie De Groot en zijn partij grote problemen op. Allerlei zigzagmanoeuvres moesten dan worden uitgehaald om recht te praten wat opeens krom was, of dingen werden simpelweg verzwegen. Een typerend voorbeeld was de destalinisatie die door Chroesjtsjov in 1956 op gang werd gebracht en onder meer een aanzwellende stroom van kritiek op Stalin en diens politieke daden behelsde. De Groot wilde daar om begrijpelijke redenen niet aan, omdat hij zelf een typisch produkt was van het stalinisme en de sovjetdictator en zijn bloedige regime jarenlang de hemel in had geprezen. Kritiek op Stalin binnen de CPN kon maar al te gemakkelijk in kritiek op De Groot verkeren.

De Groot wilde, zoals menige orthodoxe communist, hooguit van 'enkele fouten' van Stalin spreken, zeker niet van misdaden. Dat bracht De Groot in november 1958, naar aanleiding van de herdenking van de Oktoberrevolutie, tot de volgende bizarre uitspraak over Stalin: 'In de laatste jaren van zijn leven duldde hij persoonsverheerlijking, waarvan baantjesjagers en imperialistische agenten gebruik maakten om hoge posten te bezetten.'

Een andere kwestie die De Groot lange tijd zwaar op de maag lag, was de steeds groter wordende tegenstelling tussen de CPSU en de Chinese communisten. Het conflict zou uiteindelijk in de jaren '60 tot een regelrecht schisma binnen de communistische wereldbeweging leiden, met alle scheldpartijen over en weer die daarbij hoorden. De Groot probeerde voor zijn eigen aanhang de eerste duidelijke voortekenen van het conflict te verzwijgen. Had hij immers niet jarenlang geroepen dat

de eenheid van de wereldomvattende communistische beweging onverbreekelijk was en dat het imperialistische mogendheden als de Verenigde Staten en zijn bondgenoten waren die aan onderlinge conflicten zouden bezwijken?

De Groot nam in het conflict een soort tussenpositie in. Hij had veel kritiek op Moskou, maar hij was het niet in alles met Peking eens. Zo deelde hij niet de Chinese kritiek dat in de Sovjetunie het kapitalisme was hersteld. Er was in dat land weliswaar sprake van bureaucratische misstanden, maar de 'economische en sociale grondslagen voor het socialisme' waren er wel degelijk blijven bestaan, aldus De Groot. De middenposi-

tie die hij in het conflict tussen de sovjetcommunisten en de Chinese kameraden innam, weerhield hem er overigens niet van de invasie van Tsjechoslowakije door vijf Warschau-pactstaten in augustus 1968 scherp af te keuren. In een van zijn onnavolgbare wendingen zocht De Groot in 1974 weer toenadering tot de CPSU en werden contacten met de sovjetambassade in Den Haag, die hij eerst aan CPN-leden had verboden, door hemzelf opeens niet meer geschuwd.

Over De Groot is in BVD-kringen wel gezegd dat hij 'in Moskou het gras kon horen groeien', wat bedoeld was als een compliment. Uit dit boek krijgt men echter niet de indruk dat hij een bijzonder scherpe kijk op de

dingen had. Eerder lijken de woorden van toepassing uit begin jaren '50 van een Britse diplomaat die, sprekend over Stalin, diens wereldbeeld typeerde als 'a curious mixture of shrewdness and nonsense'.¹

Ben de Jong

Noot

- 1 Zoals geciteerd in Christopher Andrew & Julie Elkner, 'Stalin and Foreign Intelligence', in: Harold Shukman (red.), *Redefining Stalinism*, Londen/Portland, OR: Frank Cass, 2003, blz. 77.

Dr B.M. de Jong is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

Polen tussen twee vuren

Martin van den Heuvel:

Tussen Hamer en Aambeeld; Polen en zijn Buren.

Haarlem: Becht, 2005; 208 blz.; 15,95 euro;
ISBN: 90-230-1165-1

Nu de EU is uitgebreid met een achttal post-communistische staten uit Centraal-Europa, is hun tragische geschiedenis de onze geworden. Tegelijk is onze kennis daarvan zeer gering. In dat licht komt Van den Heuvels boek over de Poolse betrekkingen met de Russen en de Duitsers in de afgelopen tweeëneenhalve eeuw als geroepen.

Van den Heuvel, voormalig correspondent in Moskou voor *het Parool*, laat zijn verhaal beginnen bij de kerstening van de Polen en de oprichting van de Poolse staat in 966. In dat jaar verenigden de onafhankelijke Slavische stammen zich in een

groter verband, daartoe genoodzaakt door de steeds sterkere oostwaartse druk van de Duitsers. Toen Polen zich in de 14de eeuw met het Groothertogdom Litouwen verbond, verschoof het zwaartepunt van de Poolse staat nog meer naar het oosten.

Uiteindelijk zou deze Pools-Litouwse Unie aan haar eigen zwakheden ten onder gaan. Het kieskoningschap en het onbelemmerd gebruik van het *liberum veto* door de Poolse edelen in het parlement zetten de deur open voor buitenlandse interventie. Een almaar expanderend Rusland en Pruisen profiteerden hier gretig van. Met als resultaat de opdeling van Polen in 1772, 1793 en 1795, waaraan ook Oostenrijk deelnam.

Vergeefse opstanden tegen de tsaar leidden in de 19de eeuw keer op keer tot de terechtstelling en verbanning van duizenden leden van de *intelligentsia*, de burgerij en de adel.

Waren de Russen arbitrair en wreed, ook de Pruisen werden ondanks hun relatieve fatsoen en legalisme gevreesd. Zeker na de vereniging van Duitsland onder Bismarck nam de druk op de Polen snel toe. Zo sprak Rijkskanselier Von Bülow in 1902 van 'de noodzakelijke germanisering van het Poolse gevaar'.

Met de instorting van de drie delingsmachten in 1917-1918 herrees Polen, mede dank zij Amerikaanse steun, uit zijn as. Vanwege het aanzienlijke gebiedsverlies stak in Duitsland het revanchisme snel de kop op. Al in 1922 verklaarde opperbevelhebber Von Seeckt: 'Polens bestaan is ondraaglijk en zal verdwijnen door zijn eigen innerlijke zwakte en de Russen – met onze hulp.' Met het Molotov-Ribbentrop Pact en de daaropvolgende Duits-Russische aanvalsoorlog tegen Polen in september 1939 leken zijn wensen vervuld.

De wreedheid van de bezetting verschildte hemelsbreed van de ervaringen van landen als Nederland of Denemarken. Beide bezettingsmachten streefden doelbewust naar de fysieke vernietiging van de Poolse elite en de Poolse cultuur. In het Duizendjarig Rijk was voor de Polen slechts plek als slaven van het Duitse *Herrenvolk*.

Intussen hielden ook de Sovjets aardig huis. Van de 13 miljoen inwoners van de oostelijke Poolse gebieden werden er 1,2 miljoen naar de Gulag, naar Siberië of naar de steppen van Kazachstan gedeporteerd. Ook werden op bevel van Stalin in Katyn 4.500 krijgsgevangenen Poolse officieren met een nekschot om het leven gebracht, terwijl circa 15.000 anderen elders in de Sovjetunie werden omgebracht.¹

Na 1944 moesten de Polen echter vijf decennia lang de lof van het Rode Leger zingen. Voor een land dat het grootste relatieve offer had gebracht (zes miljoen Polen kwamen om, d.w.z. 23% van de bevolking), was dit extra wrang. Te meer daar het aandeel van de Polen in de overwinning op nazi-Duitsland aanzienlijk was. Zo kraakten Poolse wiskundigen al vroeg de Duitse Enigma-code en speelden Poolse piloten een sleutelrol bij de Slag om Engeland. Bovendien vormden de Polen met zo'n 400.000 man onder de wapenen de vierde grootste geallieerde legermacht. Maar aan de *Victory Parade* in mei 1945 in Londen mochten ze niet deelnemen: de Britten vreesden dat ze daarmee Stalin voor het hoofd zouden stoten.

Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog wilde Stalin een gebiedsuitbreiding in het westen. Polen verloor in het oosten 80.000 km² (twee maal de oppervlakte van Nederland) en schoof – ten koste van Duitsland – 150 kilometer naar het westen op. De nieuwe Poolse oostgrens kwam overeen met de in het Molotov-Rib-

bentrop Pact vastgestelde Duits-Russische grens. Dit maakte Polen weer volledig afhankelijk van Moskou.

Het vervolg van het verhaal is bekend. Centraal-Europa was door het Rode Leger bezet en de plaatselijke regimes waren marionetten van Moskou. Vervolgens zuchtte Polen, net als de andere satellietstaten, ruim veertig jaar onder het juk van Moskou. De vrijheid werd in 1989 herwonnen, de veiligheid tien jaar later, met de toetreding tot de NAVO. Eind goed, al goed tussen Polen en zijn buurlanden?

Tussen de Polen en de Duitsers lijkt er inderdaad van verzoening sprake te zijn, een enkel relletje over de *Heimatvertriebenen* daargelaten. Het was de Duitse minister van defensie Volker Rühle die in 1993 als eerste hooggeplaatste Westerse politicus pleitte voor opname van Polen in de NAVO. En het was Duitsland dat de uitbreiding van de EU tegen de wil van Frankrijk in doordrukte.

Rusland is een ander verhaal. Het heeft op geen enkele wijze afstand genomen van zijn totalitair verleden. Er heeft geen politieke, juridische of morele afrekening plaatsgevonden van de misdaden uit de communistische tijd. Nog steeds verdedigt het Russische ministerie van buitenlandse zaken het verdrag van Molotov-Ribbentrop met het argument dat de aanval op Polen van louter defensieve aard was.

De Polen beseffen dat zolang Rusland niet in het reine komt met zijn verleden, het gevaar van terugkeer van dictatuur en imperiale ambities een reële mogelijkheid blijft. Vandaar dat het Franse en Duitse geflirt met Poetins Rusland de Polen (en de Baltten en de Slowaken) zo nerveus maakt. Of het nu gaat om de Frans-Duitse kritiek op de Poolse steun aan de Verenigde Staten ten tijde van de

aanval op Irak (de Duitse pers sprak van een 'Trojaanse ezel' die de EU werd binnengehaald) of om de recente viering van het 750-jarig bestaan van Kaliningrad, waar Poetin alleen Schröder en Chirac voor uitgenodigd had – telkens wordt dit in Polen gezien als een echo van tijden waarin over het lot van de Polen in Moskou en Berlijn werd beslist. Daarmee is gelijk de gehechtheid van de Centraal-Europeanen aan de transatlantische band verklaard. Voor hen is de NAVO immers niet alleen een garantie tegen een Rusland waarvan de verdere ontwikkeling nog ongewis is, maar op termijn ook tegen een al te solistisch en dominerend Duitsland.

Van den Heuvel schrijft het vlot op, zoals we van een journalist mogen verwachten. Mijn bezwaar is echter dat zijn oordelen minder overtuigend zijn. Over generaal Jaruzelski, die in 1981 de noodtoestand uitriep om een volksoptocht onder leiding van de vakbond Solidariteit neer te slaan, is Van den Heuvel opvallend positief. Jaruzelski zou daarmee hebben voorkómen dat de Sovjets zelf ingrepen. Inmiddels is echter komen vast te staan dat de sovjetleiding niet van plan was naast Afghanistan een tweede invasie uit te voeren.

Met deze kritische woorden wil ik overigens niets afdoen aan de noodzaak van Van den Heuvels boek. Als burgers van een EU-lidstaat hebben we baat bij enig inzicht in de geschiedenis van Centraal-Europa. Ook omdat de Europese Unie naarstig op zoek is naar een levensvatbaar Rusland-beleid. Nu al dekt de import van buiten de EU zo'n 50% van de Europese vraag naar aardgas. Het merendeel daarvan komt uit Rusland. De Europese Commissie voorspelt dat de afhankelijkheid van de EU in 2020 zal zijn toegenomen tot 75%. Daarmee krijgt Rusland een formidabel drukmiddel

in handen. Het Westen moet er dan ook alles aan doen om democratie en respect voor de mensenrechten in Rusland te bevorderen. Want alleen een democratisch Rusland zal op den duur een vriendelijke buur zijn. De Polen kunnen erover meepraten.

Noten

1 Toen Churchill bij Stalin aandrong op opheldering over het lot van deze krijgsgevangenen, verklaarde de laatste dat 'zij zoek waren'.

2 Zo stond tot 1956 de Russische maarschalk Rokossowski aan het hoofd van het Poolse ministerie van defensie, zogenaamd 'op Pools verzoek'.

Jacek Magala

Jacek Magala, socioloog, is bestuurslid van de Vereniging Democratisch Europa (VDE). Hij publiceert zowel in Polen als in Nederland over Europese kwesties. In 2004 was hij medewerker van Bronislaw Geremek (Poolse liberalen) in het Europees Parlement.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

UN Reform and NATO Transformation: The Missing Link

Dick A. Leurdijk

Clingendael Diplomacy Papers No. 4

ISBN 90-5031-104-0

Price: € 11,50

In the early 1990s the United Nations and NATO started to cooperate with each other under the pressure of the disintegration of the former Republic of Yugoslavia, both before and after the signing of the Dayton Peace Agreement. Since then, both organizations have developed a dynamic relationship, which is characterized by different forms of ad hoc cooperation in the field, both in Europe, including Kosovo, and at the global level in Afghanistan, Iraq and Darfur.

Dick Leurdijk analyses the dynamics of this evolving relationship against the background of both NATO's transformation in the aftermath of the terror attacks of 11 September 2001, and the reform process of the UN, as initiated by UN Secretary-General Kofi Annan in the aftermath of the attack on Iraq in 2003. The study underlines the unique position that the North Atlantic Treaty Organization holds among the regional organizations, while emphasizing its character as a collective defence organization. This explains why NATO acts both as an instrument of collective security, recognizing the Security Council's primacy in maintaining international peace and security, and as an autonomous organization, preserving the right to use force without the

Security Council's authorization. NATO thus deliberately claims a position outside the framework of Chapter VIII of the UN Charter on Regional Organizations. Leurdijk expects increasingly close forms of cooperation between the two organizations on an ad hoc basis, despite the absence of any formal agreement on their institutional relations.

Dick Leurdijk is an UN expert and senior research fellow, lecturer and political commentator at the Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael' in The Hague. He was among the first authors to write about the emerging relationship between the UN and NATO. Since the early 1990s, he has published extensively on their cooperation in both Bosnia and Herzegovina and Kosovo. After '9/11' he followed the extension of their cooperation to areas outside the European theatre, against the background of NATO's transformation and the UN's reform process, to Afghanistan, Iraq and Darfur. He has participated in different international projects, initiated, among others, by the Academic Council on the United Nations System (ACUNS) in the US, the International Peace Academy in New York, the Geneva Centre for Security Policy and the Royal Institute for International Relations in Brussels.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 11,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Stephen F. Szabo: Parting Ways. The Crisis in German-American Relations.

*Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004; x + 195 blz.; \$ 24,95
ISBN 0-8157-8244-6*

De Duits-Amerikaanse tegenstelling, zo betoogt de Duitsland-deskundige Szabo, ontwikkelde zich na het beëindigen van de Koude Oorlog en was onderdeel van een grotere crisis in de transatlantische betrekkingen. Ze nam toe tijdens de regering-Bush Jr. en bereikte haar hoogtepunt in de ruzie in de herfst van 2002 over de oorlog in Irak. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Condoleezza Rice sprak van een 'vergiftigde relatie' toen Herta Däubler-Gmelin, de Duitse minister van justitie, de methoden van Bush vergeleek met die van Hitler (een oorlog beginnen als afleiding van de binnenlandse problemen). De auteur concludeert dat er bij de groeiende kloof tussen de Verenigde Staten en Duitsland zeker sprake was van persoonlijke tegenstellingen tussen Schröder en Bush, en van anti-americanisme. Maar er waren dieper liggende oorzaken, die men moet zoeken in veranderingen in de internationale machtsstructuur en in de binnenlandse politiek en cultuur van beide landen. 'The crisis over Iraq simply could not have happened in the bipolar era of the cold war. It could not have happened in a divided Germany [...] under any of Germany's postwar leaders before Gerhard Schröder [...] in an America led by members of the generations that shaped the international role of the United States after World War II ...' (blz. 137) Een van de dieper liggende oorzaken dat het regime-Bush arrogant met macht omgaat, is dat het niet door een andere grote mogendheid wordt getemperd. En ook al zou Schröder niet verwickeld zijn geweest in een verkiezingscampagne, dan nog zou hij van mening zijn geweest dat een unilaterale oorlog in Irak politiek-

strategisch onjuist was en de problemen alleen maar vergrootte. Szabo wijst erop hoe het unilateralisme van Bush en zijn idee van een vroegtijdig robuust gebruik van geweld indruisten tegen de fundamenteën van de Duitse strategische cultuur, hoe het de Koude Oorlog was die, ondanks anti-americanisme, Duitsland en de Verenigde Staten naar elkaar toe deed groeien. Hij toont aan hoe de Europese ideeën over secularisme en over de rol van de godsdienst in de politiek en de opvattingen daarover in Amerika (waar 80% gelooft in God en van mening is dat geloof in God nodig is om moreel te kunnen handelen) sinds de jaren '90 substantieel uit elkaar zijn gaan lopen. In het hoofdstuk 'Welcome to the Berlin Republic' stelt Szabo dat de verschillen tussen Bonn en Berlijn van meer dan symbolische aard zijn. Bonn was klein en gezellig, lag in de buurt van Parijs, Brussel en Amsterdam en jaagde geen angst aan. Berlijn is met zijn 3,5 miljoen inwoners een wereldstad, met een zeer gemengde bevolking, een grote arbeidersklasse, culturele en intellectuele elite, en het is gelegen op een uur afstand van Polen. Het vertegenwoordigt een meer ambitieus, soeverein en Centraal-Europees Duitsland, dat op zoek is naar een eigen identiteit. Ondanks dit alles is herstel van de Duits-Amerikaanse relatie op een nieuwe basis ('from alliance to alignment') mogelijk en wenselijk. (F.v.d.B.)

Pieter H. van der Plank: Etnische Zuivering in Midden-Europa.

Natievorming en Staatsburgerschap in de Twintigste Eeuw.

Leeuwarden: Universitaire Pers Fryslân, 2004; xxii + 663 blz.; Acta Launiana Vol. II; 45,- euro

Het boek biedt een uitvoerig overzicht van de etnische zuiveringen die in

de loop van de twintigste eeuw in Midden-Europa hebben plaatsgevonden. De nadruk valt hierbij op de perioden waarin de zuiveringen hun grootste omvang bereikten: 1912-1923 en 1938-1950. Van der Plank definieert zuivering als gedwongen verplaatsing van bevolkingsgroepen 'op grond van motieven van etnische, nationale en racistische reorganisatie van het staatsburgerschap'. Dit impliceert dat de regie van deze zuiveringen bij nationale overheden moet worden gezocht, al werd in een aantal gevallen het werk verricht door invasielegers, guerrillabewegingen en radicale nationale milities. Een deel van de verklaring voor de vele gruweldaden – tussen 1912 en 1950 zijn 37 miljoen mensen verdreven: een derde van de totale bevolking – zoekt de schrijver bij het karakter van de nieuw gevormde nationale staten. Ze misten de democratische ontwikkeling die West-Europa had doorgemaakt en bleken tegen de achtereenvolgende nationale crises niet opgewassen. De lijvige en degelijk opgezette studie begint met een analyse van de problemen rond staatsvorming in de regio, de nadruk op 'nationale emancipatie' van het staatsgetrouwe deel van het volk en de groeiende spanningen tussen etnische groepen. Vervolgens komt de Zuidelijke Balkan aan de orde: de Balkanoorlogen van 1912 en 1913; de Armeense volkerenmoord van 1894-1920; en de Turks-Griekse oorlogen van 1919-1923. De massale verdrijving van Grieken uit Macedonië en Klein-Azië was een direct gevolg van de Griekse expansieopgaven na de Eerste Wereldoorlog. Ook de zuiveringen op de Balkan tijdens en na de Tweede Wereldoorlog worden behandeld. Van der Plank probeert steeds tot een gedetailleerde becijfering te komen, waarbij hij uiteraard de problemen beseft die zulks met zich brengt. Een volgend hoofdstuk handelt over de diverse delen van

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Paul Hoogstraten (P.H.), student bestuurskunde aan de Universiteit Twente, thans als stagiair verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP); drs J.W. van der Meulen (J.W.v.d.M.), als *senior research fellow* verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP); drs Ali Molenaar (A.C.M.), historica, verbonden aan het Bureau BIDOC van Instituut Clingendael; en mw. dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

het eigenlijke Midden-Europa kort na de Eerste Wereldoorlog: de afbakening van de nieuwe grenzen, de omvangrijke nationale minderheden, de conflicten die uitbraken en de uittochten die vervolgens plaatsvonden. Volksstemmingen, zoals in 1921 in Silezië gehouden, bleken geen echte oplossingen te bieden. Een uitvoerige beschouwing is gewijd aan het minderhedenbeleid van de nieuwe staten en de absurditeiten die hieruit voortvloeiden. Zo decreeteerde de regering in Rome een mediterrane huizentype voor het nieuw verworven Zuid-Tirol. Afzonderlijk geanalyseerd worden ook de grenswijzigingen, annexaties en zuiveringen kort vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog, waaronder de naziduits-sovjetrussische bevolkingsuitwisselingen (1939-1941). In deze zelfde periode viel de volkerenmoord op de joodse minderheden. Hier waren het de Duitse bezettingsautoriteiten die, in het kader van een 'staatsnationale' zuivering, maar als grondslag van de door hen voorgenoemde totale staatkundige en bevolkingspolitieke herordening van Midden- en Oost-Europa, de zuivering in haar meest extreme vorm – genocide – doorvoerden. Een laatste hoofdstuk concentreert zich op het tijdvak na de Tweede Wereldoorlog: de aanpassing van de etnisch/nationale verhoudingen aan de staatsgrenzen in de machtssfeer van het nieuw gevormde Oostblok. Tussen 1944 en 1949 werden nog eens 23 miljoen Midden-Europeaan verdreven, in het bijzonder Duitstalige minderheden. De talrijke zuiveringen en verdrijvingen in de eerste helft van de vorige eeuw hadden uiteraard grote gevolgen voor de bevolkingssamenstelling. Terwijl in 1920 nog 30% van de Midden-Europese bevolking tot de etnische minderheden behoorde, was dit in 1960 nog maar 10%. (J.W.v.d.M.)

Adviesraad Internationale Vraagstukken: Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN.

Den Haag: AIV, juli 2005; advies no. 45; 50 blz.

In het AIV-advies *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN* staan drie mondiale veranderingsprocessen centraal: 1 welvaart en welzijn; 2 veiligheid en stabiliteit; en 3 mondiale vraagstukken (zoals energievoorziening). Deze processen zetten drie regionale en mondiale samenwerkingsverbanden (EU, NAVO en VN) en de rol die Nederland daarin speelt, onder druk. De vraag welke positie Nederland binnen deze verbanden dient in te nemen, wordt door de AIV weinig verrassend maar wel volledig en genuanceerd beantwoord. Daarbij besteedt de Adviesraad uitdrukkelijk aandacht aan de gewenste relatie van Nederland met de Verenigde Staten. Naast het belang van het streven naar effectiviteit in multilaterale verbanden wordt in het advies de nadruk gelegd op de van oudsher bijzondere positie die Nederland heeft in de internationale betrekkingen ten aanzien van bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking. Tevens wordt benadrukt dat Nederland zich in de eerste plaats moet inzetten voor verbetering van de internationale handelsstructuren, aangezien dit Nederland ten goede komt. Ten slotte is het opmerkelijk dat de door de AIV geopperde mogelijkheid voor Nederland binnen de EU kopgroepen te initiëren door minister Bot van de hand wordt gewezen en zelfs wordt gevreesd (zie *website NOS Nova*, 6 juni). De AIV en minister Bot benadrukken echter beide(n) wel de gewenste rol van Nederland als *betrouwbare partner*. Het rapport geeft een helder overzicht van de huidige stand van zaken en de dreigingen en

mogelijkheden voor Nederland in de aan verandering onderhevige wereld van de internationale betrekkingen. (P.H.)

Netherlands Yearbook of International Law 2003

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2004; x + 530 blz.; \$ 125,- ISBN 90-6704-188-2

Dit jaarboek is een gezamenlijke publikatie met de 'Netherlands International Law Review' onder auspiciën van het T.M.C. Asser Instituut en verschijnt voor de 34ste keer. Naast de jaarlijks terugkerende rubrieken als 'Netherlands state practice', 'Treaties and other international agreements', 'Netherlands municipal legislation', 'Netherlands judicial decisions' en het uitgebreide literatuuroverzicht bevat het Jaarboek 2003 vier artikelen over uiteenlopende onderwerpen. *Ellen Hey* schrijft over 'sustainable development'; het is een artikel dat al eerder in het Nederlands is verschenen. *Nicholas Tsagourias* behandelt de veranderingen in het collectieve veiligheidssysteem van de Verenigde Naties; aanleiding voor zijn artikel is de oorlog in Irak. *Leonard Besselink* neemt artikel 90 van de Nederlandse grondwet onder de loep: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde', volgens Besselink een uitzondering op het niet-ideologische karakter van de grondwet. Als laatste een artikel over democratie en internationaal recht van *Jan Wouters*, *Bart De Meester* en *Cedric Ryngaert* over de historische verhouding tussen, en de verandering van de twee begrippen. Op het gebied van internationaal recht is dit jaarboek wederom een onmisbaar naslagwerk. (A.C.M.)

John Keegan: The Iraq War.

Londen: Hutchinson, Random House Group, 2004; xi + 254 blz.; \$ 24,95; ISBN 0-09-180018-8

Naast onder meer de Eerste en Tweede Wereldoorlog heeft de militair-historicus Keegan nu ook de 'Tweede Golfoorlog' van 2003 in kaart gebracht. Die was in bijna alle opzichten – zo betoogt hij – een 'mysterieuze oorlog': een mysterieuze *casus belli* (massavernietigingswapens in Irak?); een mysterieus verlopende strijd (waar bleef het Iraakse leger van 400.000 man?); een regime dat op mysterieuze wijze faalde in het nemen van de meest elementaire defensieve (voorzorgs)maatregelen; een volk dat een complete onverschilligheid aan de dag legde voor de aan de gang zijnde oorlog en gewoon zijn gang ging; een regime met een dictator die na de val van Irak op mysterieuze wijze verdwenen. Tegen de achtergrond van de historische ontwikkeling van Irak (Mesopotamische oorsprong; Ottomaanse, Turkse en Britse overheersing) analyseert Keegan deze oorlog, waarbij tevens de oorlogen van Saddam tegen Iran (1980-1988) en de bezetting van Koeweit (de 'Eerste Golfoorlog', 1990) aandacht krijgen. Bij de gedetailleerde analyse van de oorlog in 2003 valt de aandacht op de militair-technische kant, maar een en ander geschiedt wel in het kader van de internationale verhoudingen en reacties in die tijd – de terroristische aanval op de Twin Towers, de (Amerikaanse) actie tegen de Taliban in Afghanistan, het Amerikaanse neo-conservatieve idee van een 'oorlog tegen het terrorisme', de activiteiten van de Verenigde Naties (de speurtocht van Hans Blix naar massavernietigingswapens) en ten slotte de Amerikaans-Britse militaire actie zelf. Die verliep zeer succesvol en de tol die werd betaald was gering. Ze kostte de Amerikanen 122 en de

Britten 33 doden. 'The number of Iraqi dead has not yet been counted.' Het aantal gesneuvelden onder de 'politieke milite' van Saddam is waarschijnlijk het hoogst ('several thousand'). Keegan merkt overigens op: 'In retrospect the disbandment of the (Iraqi) army was a serious mistake.' (blz. 205) Hij gaat nader in op de affaire-Kelly en diens zelfmoord. Kelly 'knew more about Iraqi weapons of mass destruction than anyone in Britain' (blz. 218). Kelly was een van diegenen aan wie een losse en ongedefinieerde toestemming was verleend het publiek te informeren; hij liep regelrecht in de val die een dergelijke positie met zich brengt (wat mag je wel en niet zeggen?). Zo eindigde 'een korte en briljante militaire campagne' toch nog in beschuldigingen. De wereld is volgens de auteur met de val van Saddam objectief gezien een betere en veiliger plaats geworden, subjectief gezien is ze verdeelder dan ooit, terwijl de moslimwereld bevestigd is in haar grieven en in de opvatting dat het westen bereid is zijn militaire overmacht te gebruiken om moslims eronder te houden. Maar waar veel mensen van goede wil de mening waren toegedaan dat de toekomst van de wereld het beste gediend was binnen 'legal framework, by discussion and coalition', bleek de realiteit van de campagne van maart-april 2003 een betere gids om de veiligheid van onze wereld te verzekeren 'than any amount of law-making or treaty-writing can offer' (blz. 219). (F.v.d.B.)

Paul Dekker & Charlotte Wennekers

analyse attitudes in Dutch public opinion towards the European Union in order to acquire a clear understanding of the meaning of the Dutch 'nee' in terms of preferences as regards the EU. Overall, survey research shows a more positive picture than focus groups. Opinions regarding abstract ideas are more positive than those on more concrete issues. The authors argue that this discrepancy is a reflection of the fact that most people do not hold stable opinions on the EU. When attitudes are not firmly embedded and people are not interested, public opinions may be swept in all directions. Hence, both politics and the national media should make an effort to retain and enlarge Dutch public interest in the EU. Interest in the EU does not automatically lead to support for the EU. On the contrary, people might even become more critical. This is, however, to be preferred to a return to indifference. After all, when interest remains low, Europe might become a factor to mobilise dissatisfied voters.

Hans Vollaard

surveys European loyalty. Recent pleas for postponing enlargement of the European Union may be worth considering, because further changes of EU boundaries through enlargement might overstretch European loyalty. The history of European integration has shown that consolidated boundaries are necessary to enhance the willingness to share power, money and labour among national states. However, since the end of the Cold War EU member states have used enlargement as an instrument to secure stability at the Community's outer boundaries. This promise of membership to condition the EU neighbourhood may not only jeopardise the manageability of the EU, but also challenge mutual loyalties of governments and citizens within the present EU. The willingness to share power, money and labour may soon meet its limits, particularly where citizens feel newcomers do not belong to their community. A time-out for enlargement would create the opportunity to enhance European loyalty among predominantly national citizens through recognising their (eurosceptic) concerns at national and European level.

Suzanne Verhaar

elaborates on the European Neighbourhood Policy (ENP) which the European Union launched in

2003 for (future) adjacent countries without the prospect of EU membership. The ENP seeks to foster interdependence between EU member states and their neighbours through transborder co-operation schemes. It thus aims at avoiding new sharp dividing lines in Europe between members and non-members of the EU, which is hoped to provide the required stability at the EU's outer boundaries. As is illustrated by the case of one of its predecessors, the Northern Dimension Initiative (NDI), the ENP adds an imperial dimension to EU boundaries next to their Westphalian characteristics. The creation of transborder networks in the NDI has blurred EU boundaries, making it less clear which authority is in force, similar to border areas of empires. The EU should reflect on whether and how it would continue to combine Westphalian border control with the confusing imperial dimension in the ENP.

Ad Leijten & René van Slooten

deal with the Common Agricultural Policy, in particular the reform that has taken place since the mid 1990s. This conversion, as the authors argue, is far from completed. The CAP has to be changed not only on account of the EU's internal developments but also because of pressures from non-European countries and of demands posed by the World Trade Organization (WTO). After describing the CAP reform process during the past years, the authors look into the future. They state that the message for the European Union, as forced by the WTO, is to reduce the surcharges that are related to production and a complete swift towards support based on the number of acres, the so-called flat rate, is required. Finally, the authors assess implications for the Netherlands.

Jeroen Bult

analyses the troublesome relationship between the Baltic States and Russia. Ever since the Middle Ages, Russia has tried to increase its influence in the Baltic Region. Yet, the annexation by the Soviet Union in the summer of 1940, a consequence of the sinister Molotow-Ribbentrop Pact, and the ruthless repression that followed, added a new dire dimension to the already slumbering distrust towards Russia. Since the restoration of Baltic independence in 1991, Russia's refusal to admit the crimes that were committed by the Red Army and the NKVD/KGB in 1940-1941 and 1944-1991 respectively has cast a

shadow over its relations with Estonia, Latvia and Lithuania. Developments in 2005 once again show that the chapter of the recent past still hasn't been closed.

Jitske Hoogenboom

looks at the current political situation in Georgia. Since the 'Roses Revolution' of two years ago several positive developments can be observed, but there are also many reasons for worries about the future of Georgia. First of all, the young team of President Saakashvili is very impatient, which is a risk when, for example, handling a frozen conflict like South Ossetia. Secondly, the government does not accept advice from people outside of its own circle. It seems to consider opposition only as a nuisance, and it has introduced several reforms leading to a more centralised government and a stronger position of the current government. A third area of concern is press freedom. There are several reports of pressure on media to adjust their reporting in a way more favourable to the government. Finally, tensions among minorities exist. In the revived Georgian nation, minorities feel excluded. Regarding many topics the Georgian government has two faces: expressing its commitment to democratisation, human rights and peace, but simultaneously taking measures going in an opposite direction. The European Union should use its influence to emphasize the importance of a democratic process of reform, instead of democracy as a final result.

Jan Jacob van Dijk

deals with the so-called 'subsidiarity check'. Although the Treaty of Maastricht already introduced the principle of subsidiarity and national parliaments, on the basis of the Treaty of Amsterdam, could fulfil this task, no national parliament was interested in making use of this power until 2002. During the Convention national parliamentarians demanded a stronger role for the national parliaments in this field, which resulted in strengthening the protocol on the role of national parliaments. The Dutch Parliament was the first national parliament which elaborated a working method. After the French and Dutch rejection of the Constitution for Europe the national parliaments of all 25 member states decided to introduce a subsidiarity check, based on the Treaty of Amsterdam, although the procedure, written down in the protocols attached to

the Constitution for Europe, was used as the working method. This new subsidiarity check might help regain the trust of European citizens in European integration.