

Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 12 - december 2006

Kansen en gevaren in **verhouding met** nieuw Rusland

Brussel-Straatsburg: **Europees Parlement** moet blijven zitten

Nieuw licht op Nederlands-Franse **betrekkingen**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl



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.

Verschijnt 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 (hoofredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, 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 € 55,50
Instelling € 65,-
Student € 44,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 79,90
Instelling € 90,-
Student € 65,50

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

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 2006

COLUMN

Peter van Grinsven
'Europa' en de verkiezingen:
best belangrijk, maar niet
voor Den Haag 613

ARTIKELEN

**Relus ter Beek, Ruud Lubbers,
m.m.v. Hans van Leeuwe**
Beperk het proliferatie-
risico 615

RUSLAND ALS BIJNA-BUUR

Joost van Baak
Wat moeten wij met Rusland –
wat moet Rusland met ons? 619

Thomas von der Dunk
Tweede Koude Oorlog in aantocht:
het nieuwe Rusland als oud
probleem 626

Hans Renner
Een kwart eeuw Tsjechisch-
Russische betrekkingen 630

**Sophie Vanhoonacker &
Hylke Dijkstra**
EU-Raadsecretariaat en
Europees buitenlands beleid:
méér dan een griffier 636

Tine Delva
Brussel: het hart van het
Europees Parlement? 642

NIEUW ONDERZOEK

Bart Stol
Nieuw licht op Nederlands-
Franse relatie:
mythe van de antithese 646

RESPONS

Jan Jaap Kleinrensink
Pauselijk citaat wijst op
strategie 650

Barend ter Haar
De uitweg uit het grootste
dilemma 652

BOEKBESPREKINGEN

René Cuperus over
Hoe diep steekt eurosceptis? 653

Jan Jaap Kleinrensink over
*Europese Grondwet: afgewezen
maar onafwendbaar* 655

Charlotte Wennekers over
*Meningen over de Europese
Unie gemeten* 656

Jan Werts over
*Waarom de ambtenaren
Europa mogen regeren* 658

Milou Verheij over
*Europese Brusselaars of
Brusselse Europeanen?* 659

Susanne Kamerling over
*De regio als geografisch
studieobject* 660

Olly Akkerman over
*Naar politiek evenwicht in
Irak* 662

Peter Slegers over
*Hervorming van verzorgings-
staten* 663

SIGNALEMENTEN 666

SUMMARIES 668

‘Europa’ en de verkiezingen: best belangrijk, maar niet voor Den Haag

Ongeacht de uitspraak van de Nederlandse burger bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 22 november is één zaak op voorhand glashelder: buitenlands beleid en in het bijzonder de Europese Unie hebben geen rol van betekenis gespeeld bij de verkiezingen. Ze zullen dit ook niet spelen bij de formatie. Voor zover Europa een rol speelt bij de vorming van het nieuwe kabinet, betreft het ongetwijfeld nationale hete hangijzers. ‘Europa’ is ‘Haags’: Krijgt Nederland een eigen EU-Minister of weer een Staatssecretaris? Op welk departement? Hoe gaan ‘we’ EU-beleid nationaal coördineren? En wat is de rol van het parlement in dit geheel? Dit laat geen ruimte voor concrete ideeën over de toekomst van de Unie. Mocht er al sprake zijn van een debat, dan wordt dit gedepolitiseerd. De grote partijen branden de vingers niet aan gevaarlijke geschilpunten.

De rol van de politieke partijen in de aanloop naar de verkiezingen was opmerkelijk. Voorafgaand aan en volgend op het nationale referendum over de Europese ‘Grondwet’ tuimelden de gevestigde politieke partijen over elkaar heen om het electoraat, en in ieder geval hun eigen achterban en kader, toch vooral duidelijk te maken dat ze wel degelijk een opvatting hadden over ‘Europa’. Zo presenteerden bijna alle partijen het afgelopen jaar een eigen Europa-notitie, waarin over het algemeen interessante en zelfs beleidsinhoudelijke visies werden geformuleerd. Dit alles leek een aardige opmaat naar een politiek debat over de positie van Nederland in de Europese context. We maakten ons echter blij met dode mussen.

Het effect en de gevolgen van het ‘Nee’ ebben nog steeds lichtelijk na in Den Haag – maar anders dan verwacht zou mogen worden. De partijen hebben in hun programma’s uiteindelijk *minder* in plaats van meer aandacht besteed aan Europa. In het volle besef dat Nederland met zijn open structuren in deze tijd van mondialisering meer dan ooit afhankelijk is van internationale samenwerking, publiceerden vooral de grote partijen verkiezingsprogramma’s waarin amper aandacht werd besteed aan deze (Europese) interdependentie. De stelregel leek: ‘Lijvige

programma’s, weinig Europa.’ Vormde de VVD hier een uitzondering? Wél wat betreft lijvigheid, niet wat betreft aandacht voor Europa: welgeteld vier regels. Inderdaad een oorverdovende stilte.

Nu mag het geen verbazing wekken dat bij nationale verkiezingen politieke partijen allereerst aandacht besteden aan ‘nationale’ onderwerpen. Uiteraard zijn gezondheidszorg, onderwijs, hypotheekrenteaftrek en andere hete hangijzers zeer belangrijke dossiers. En aandacht hiervoor is, vanuit democratisch perspectief, ook een goede zaak. De burger is immers over het algemeen ook meer geïnteresseerd in deze onderwerpen dan in als abstract en afstandelijk ervaren Europese processen.

De politieke aandacht mag alleen niet zover afzwakken, dat de invloed van de buitenwacht (lees: de hele wereld buiten Nederland) teruggebracht wordt tot irreële proporties. Op het moment dat politiek Den Haag zich meer zorgen maakte over het voortbestaan bij de publieke omroep van het vijfletterwoordenspelletje *Lingo* dan over ingrijpende Europese richtlijnen en de toekomst van Nederland in die internationale omgeving, is het echter tijd voor een bescheiden noodsignaal: A.L.A.R.M.

De grote partijen hebben in de uiteindelijke programma’s hun wensenpakket voor Europa aanzienlijk ingekort. Hoe bescheiden ook, de meeste partijen besteedden wel enige aandacht aan Europa in hun verkiezingsprogramma’s, waarbij opviel dat de meerderheid zich beperkte tot enkele concrete standpunten in beleidsdossiers. Vergezichten op de toekomst van de Unie, of de inhoud van een nieuw verdrag, werden in de verste verte niet gedefinieerd. De meeste aandacht voor ‘Europa’ viel nog terug te vinden in de verkiezingsprogramma’s van de kleinere oppositiepartijen ter linker- (SP, GroenLinks) en rechterzijde (ChristenUnie) van het Grote Midden (CDA, PvdA en VVD).

Deze koudwatervrees gold ook voor hun betrokkenheid in het publieke debat over de toekomst van de Unie. Na afloop van het ‘Nee’ werd besloten tot een zogenaamde Brede Maatschappelijke Discussie

(BMD) over Europa; later omgedoopt tot Nationaal Europa Debat (NED). Doelstelling was een publiek debat, opgezet vanuit de politiek, met een brede afspiegeling van de samenleving. Politici zouden het land in trekken, hun oor te luisteren leggen en de burger beter betrekken bij en informeren over toekomstige besluiten over Europa. Inderdaad, een eerste stap naar de zo vurig bepleite wens tot politisering van het thema 'Europa', een verlangen dat politiek en maatschappelijk op brede steun mag rekenen, maar dat slechts zeer moeizaam gestalte krijgt in de vorm van een meer structurele inbedding van Europese zaken op de nationale politieke en bestuurlijke agenda. Maar nog voordat de NED was aangevangen, besloot het parlement zijn medewerking aan dit project in te trekken.

De vraag is nu hoe schadelijk het was dat de nationale politiek 'Europa' niet als prioriteit beschouwde bij de verkiezingen. Inhoudelijk zal dat wel meevallen: het Europa-beleid zal in grote lijnen ongewijzigd blijven. Het Nederlands Europa-beleid was vanaf medio jaren negentig al sterk verzakelijk; een tendens die zich na het 'Nee' slechts heeft voortgezet. Continuïteit is ook het trefwoord dat van toepassing is als naar de posities van de grote partijen wordt gekeken. Die verschillen in feite niet wezenlijk van elkaar in hun Europese oriëntatie. Dat dat beleid op hoofdlijnen niet is veranderd, vloeit ook rechtstreeks voort uit de sterke politieke en economische vervlechting van Nederland met het Europese achterland. In dat opzicht valt er, toegegeven, welbeschouwd ook niet zoveel te kiezen.

De vraag is nu of dit zorgelijk is. De beantwoording ervan is op haar beurt afhankelijk van de vraag of de politiek prioriteit gaf aan het uitdragen en formuleren van het nationale EU-beleid in de besluitvormende organen of bij het meer betrekken van de burger bij Europa. De gekozen korte-termijnoplossing, namelijk het oorverdovend publiek stilzwijgen van Europa, keert in ieder geval op langere termijn als een boemerang terug naar de bedenkers van het grote zwijgen. Het blijft de plicht van de politiek de burger niet alleen te volgen, maar ook een eigen verantwoordelijkheid te nemen. Europa is belangrijk en heeft invloed. Het 'Nee' heeft onder meer duidelijk gemaakt dat de burger meer betrokken en beter geïnformeerd wilde worden bij Europa. Vooralsnog durfde de Haagse elite deze weg niet in te slaan. Bij een dergelijke opstelling is het voor de grote partijen te hopen dat de burger de komende jaren niet nog-

maals om zijn mening wordt gevraagd. Het collectief geheugen zou wel eens sterker kunnen blijken dan de korte-termijnbenadering van een meerderheid in de Tweede Kamer.

Drs Peter van Grinsven is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP). Deze column berust op de CESP-publicatie *Over verkiezingen, politisering en het Nederlandse Europa-beleid* (Peter van Grinsven, Mendeltje van Keulen en Jan Rood), november 2006.

Beperk het proliferatierisico

Noord-Korea

Op 9 oktober, 01:35 uur (GWT), ging de nucleaire proliferatie een nieuwe fase in, toen de kernexplosie in Noord-Korea een aardshok van 4,0 op de schaal van Richter veroorzaakte.¹ De politieke schokgolf hiervan was minstens zo sterk en leidde ertoe dat de VN-Veiligheidsraad op 13 oktober unaniem Resolutie 1718 aannam.²

Hoe dan ook onderstreept deze proef eens te meer de conclusie van een internationale commissie onder leiding van Hans Blix dat de huidige pogingen massavernietigingswapens in de ban te doen of op zijn minst de aantallen daarvan te beperken, zijn gestagneerd.³ Zijn rapport van juni jl. was het zoveelste in een reeks waarin wordt gehamerd op het belang van ontwapenings- en non-proliferatie-initiatieven. Daaronder vallen echter niet alleen sancties, maar nadrukkelijk ook stimulerende en/of vertrouwenwekkende maatregelen. Staten moeten zeker weten dat hun nationale belang erbij is gediend als ze afzien van verdere nucleaire initiatieven. Het belang van *positieve maatregelen* mag niet worden onderschat; dreigen met sancties volstaat niet. In het geval van Noord-Korea betekent dit dat sancties moeten worden aangevuld met een politieke dialoog om een oplossing dichterbij te brengen. De staten die deelnemen aan het zes-landenoverleg – China, Japan, Noord-Korea, Zuid-Korea, Rusland en de Verenigde Staten – hebben daarbij ieder hun eigen rol te vervullen.

Dit artikel concentreert zich op het belang van de zogeheten *Multilateral Nuclear Approaches* (MNA's) om het proliferatierisico te verminderen. Volgens deze benadering worden voor de proliferatiegevoelige delen van de splijtstofcyclus multilaterale oplossingen gezocht. Uitgangspunt is dat zo de kans op een *break-out*- of *opt-out*-scenario wordt verkleind. In een *break-out*-scenario verwerft een staat een kernwapencapaciteit onder dekmantel van het Non-Proliferatieverdrag (NPV) – dat het vreedzame gebruik van nucleaire technologie immers toestaat – en stapt vervolgens uit het Verdrag.

Nucleaire proliferatie

Noord-Korea heeft in 2003 van deze *break-out*-mogelijkheid gebruik gemaakt met een beroep op artikel X, NPV. Dat voorziet erin dat elke staat in principe uit het Verdrag kan treden. Sindsdien is er

een discussie losgebarsten over de vraag of Noord-Korea hiermee legaal heeft gehandeld. In ieder geval was het schadelijk voor het non-proliferatieregime, om nog maar te zwijgen over de negatieve gevolgen van de kernproef voor dit regime.

Na de test haastte de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Rice zich te verklaren dat er géén militaire optie op tafel lag. Dat was opvallend, maar weinig verrassend. Opvallend, omdat president Bush daarvoor had verklaard dat alle opties open waren, inclusief de militaire. Weinig verrassend, omdat, nu Noord-Korea heeft aangetoond inderdaad over een kernbom te beschikken, geen leider in de wereld het risico durft te nemen dat zijn land het slachtoffer wordt van een nucleaire represaille. In die zin houdt de Noord-Koreaanse leider Kim Jung-Il de wereld in een nucleaire gijzeling volgens het principe van afschrikking (*deterrence*). Dat de kernproef erg klein was voor een eerste test (minder dan één kiloton, wat volgens nucleaire experts kan betekenen dat de proef niet volledig is gelukt), doet hieraan niets af.

Noord-Korea is nu de *negende kernwapenmogendheid* – samen met China, Frankrijk, Rusland, India, Pakistan, Israël, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Daarmee is de wereld nog steeds ver verwijderd van sombere voorspellingen uit de jaren zeventig, die stelden dat weldra tientallen landen over een kernwapen zouden beschikken. Er wordt echter aangenomen dat wel degelijk enkele tientallen landen in staat zijn in betrekkelijk korte tijd een kernwapen te vervaardigen, waaronder Japan en Zuid-Korea, twee buurlanden van Noord-Korea.⁴ Dit zou een gevaarlijke kettingreactie kunnen inleiden. Het feit dat zowel Japan als Zuid-Korea na de Noord-Koreaanse kernproef heeft verklaard geen eigen bom na te zullen streven, moet dan ook worden toegejuicht. Dat wil zeggen, totdat Pyongyang een tweede proef doet; daarna moet de reactie van in het bijzonder Japan opnieuw worden gezien.

Iran

Aangezien de wereld onmiskenbaar beter af is met een zo klein mogelijk aantal kernwapenstaten, moet worden vermeden dat de gevreesde nucleaire cascade werkelijkheid wordt, bijvoorbeeld door te voorkomen dat Iran dezelfde weg als Noord-Korea bewandelt. Iran heeft de afgelopen periode zijn ogen en

oren ongetwijfeld goed opgehouden en het heeft in ieder geval de volgende lessen kunnen leren: als een land dat *per se* wil, kan het een nucleaire capaciteit verwerven. De internationale gemeenschap kan het proces wel vertragen, maar niet voorkomen, en als het eenmaal zover is, kan dit niet meer worden teruggedraaid, tenzij een staat zichzelf vrijwillig ontwapent. En opnieuw is aangetoond dat alleen met een kernwapen de nationale soevereiniteit werkelijk is gewaarborgd – niet onbelangrijk voor een land dat in 2001 samen met buurland Irak en Noord-Korea tot de As van het Kwaad werd uitgeroepen.

Iran is verdacht sinds Iraanse oppositiegroeperingen in 2003 openbaarden dat Iran tot dan toe al vele jaren onopgemerkt aan een kernprogramma had gewerkt. Deze geheime operatie vertoonde alle kenmerken van een illegaal wapenprogramma. Ondanks sterke internationale druk lijkt Iran onder aanvoering van president Ahmadinejad vastbesloten een eigen – proliferatiegevoelige – verrijkingcapaciteit op te bouwen. Met hulp van Rusland bouwt Iran een eigen kerncentrale bij Bushehr. Daarvoor wil Iran zelf, althans in ieder geval een deel van, de noodzakelijke brandstof in de vorm van laag-verrijkt (5%) uranium produceren. Iran voert hiertoe thans in Natanz proeven uit met ultracentrifugetechniek. Tot 2003 werd het land hiermee geholpen door het proliferatienetwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde A.Q. Khan. Het proliferatiegevoelige aspect van de verrijkingstechnologie is dat als deze techniek eenmaal wordt beheerst, het vervolgens relatief eenvoudig is hoog-verrijkt (90%) – *weapons-grade* – uranium te produceren. Daarmee kan een kernbom worden gebouwd.⁵

Aangevoerd door Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (EU3), gesteund door de EU, en op de achtergrond door de Verenigde Staten, stellen andere landen dat zij het recht van Iran op een civiel nucleair programma weliswaar respecteren, maar dat moet worden uitgesloten dat Iran zich tot kernwapenstaat ontwikkelt. Dit is nog eens duidelijk neergelegd in Resolutie 1696 van de VN-Veiligheidsraad van juli 2006.⁶ Daarin wordt voor het eerst ook duidelijk de weg geopend naar economische sancties, hoewel daarvoor nog wel afzonderlijke besluiten in de Raad nodig zijn.

Opmerkelijk is dat deze resolutie ook werd gesteund door China en Rusland, twee landen die tot dat moment afkerig waren van zelfs maar verwijzingen naar harde maatregelen tegen Iran. Toch is

het zeer de vraag of Rusland en vooral China bereid zijn in de Veiligheidsraad metterdaad vóór maatregelen te stemmen die tegen hun nationale belangen indruisen, bijvoorbeeld op het gebied van energie. Zo betreft China, dat voor zijn snel groeiende economie sterk afhankelijk is van energie-importen, thans ongeveer 14% van zijn olie uit Iran en heeft het recent een langlopende miljardenovereenkomst gesloten voor de levering van Iraans gas. Eind oktober liet Teheran nogmaals zien zich weinig aan de Veiligheidsraad gelegen te laten liggen, toen het zijn verrijkingcapaciteit verdubbelde, terwijl de *deadline* uit de resolutie al op 31 augustus was verstreken.

Voorafgaand aan Resolutie 1696 had Moskou nog getracht Teheran van verrijkingspogingen te laten afzien door levering van laag-verrijkt uranium te garanderen (alsmede terugneming van gebruikte brandstofstaven). Volgens dit voorstel zou een bilaterale *jointventure* worden opgericht, maar zou de feitelijke verrijking in Rusland plaatsvinden. Hoewel Iran dit aanbod eerder dit jaar resoluut als onvoldoende van de hand wees, was dit toch een vorm van MNA (*Multilateral Nuclear Approach*), die bij toekomstige pogingen voor een diplomatieke oplossing voor de kwestie-Iran (en mogelijk voor Noord-Korea) te vinden, wellicht een rol kan spelen.

Multilateral Nuclear Approaches

Nu is het idee van MNA's zeker niet nieuw. Al in 1946 legden de Verenigde Staten de VN een plan in deze richting voor: het zogeheten plan-Baruch. In 1953 deed president Eisenhower met zijn *Atoms for Peace*-plan een nieuwe poging de VN van het nut van een internationale aanpak te overtuigen. En de statuten van de in 1957 opgerichte *International Atomic Energy Agency* (IAEA) houden met nadruk rekening met instelling van een internationale nucleaire brandstofbank. Eveneens in 1957 werd het Euratom Verdrag getekend, waarbij nationale bevoegdheden in een supranationaal orgaan werden ondergebracht. (De oorspronkelijke ondertekenaars waren Duitsland, Frankrijk, Italië en de Beneluxlanden; de supranationale status werd in 1967 door de EU overgenomen.) Euratom gaat uit van een gemeenschappelijk nucleair brandstofbeleid, dat door de *Euratom Supply Agency* (ESA) wordt gecoördineerd. In 1970 richtten (West-)Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk de *Uranium Enrichment Company* (Urenco) op. In 2004 had Urenco een aandeel van 19% op de wereldmarkt van verrijkt uranium. Alle

contracten van Urenco moeten echter eerst door de ESA worden goedgekeurd.

Op verzoek van Nobelprijswinnaar ElBaradei, directeur-generaal van de IAEA, heeft een groep experts in 2005 een nieuw rapport uitgebracht over de mogelijkheden van MNA's.⁷ Hiermee trachtte ElBaradei dit principe nieuw leven in te blazen, nadat eerder pogingen hiertoe van de IAEA op niets waren uitgelopen. Deze werkgroep stelde dat er vier hoofdoorzaken zijn van het feit dat MNA's – behalve Euratom dan misschien – tot op heden weinig tastbare resultaten hebben opgeleverd. Ten *eerste* zou de angst voor proliferatie tot op heden niet sterk genoeg zijn. In de *tweede* plaats ontbrak het bij eerdere initiatieven vaak aan voldoende economische stimulansen. Ten *derde* overheerst bij bepaalde afnemerslanden de bezorgdheid over leveringsgaranties. En ten *vierde* spelen er factoren mee, zoals nationale trots, om zelfstandig over de desbetreffende nucleaire technologie te beschikken, evenals de wens te kunnen profiteren van de mogelijke economische *spin-off*.⁸

Desalniettemin kwam de internationale werkgroep met vijf mogelijke benaderingen van MNA's, uiteenlopend van versterking van bestaande marktmechanismen op het gebied van splijtstoffen tot de ontwikkeling van een splijtstofcyclus die uitgaat van sterkere multilaterale verbanden. Mede op basis hiervan zei ElBaradei tijdens zijn Nobel-lezing in december 2005: 'My plan is to begin by setting up a reserve fuel bank, under IAEA control, so that every country will be assured that it will get the fuel needed for its bona fide peaceful nuclear activities. This assurance of supply will remove the incentive – and the justification – for each country to develop its own fuel cycle. We should then be able to agree on a moratorium on new national facilities and to begin work on multinational arrangements for enrichment, fuel production, waste disposal and reprocessing.'⁹

ElBaradei kiest hier duidelijk voor de weg van de geleidelijkheid. Zo ging hij niet in op wat als de eindsituatie hiervan kan worden beschouwd en wat het eindrapport van de internationale werkgroep wel impliceert, namelijk de omvorming van VN-agentschap IAEA tot een supranationale organisatie, zoals Euratom.¹⁰ Dat is inderdaad geen eenvoudige opgave, omdat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad zichzelf als hoeders van de nationale soevereiniteit beschouwen; vooral die van henzelf.¹¹

De EU neemt ten aanzien van MNA's een wat tweeslachtige houding in. Dit bleek bijvoorbeeld uit

het gezamenlijke EU-standpunt, dat was opgesteld voorafgaand aan de – mislukte – NPV-toetsingsconferentie van mei 2005: '[n]oting the report of the IAEA's expert group on multinational approaches to the nuclear fuel cycle and promoting an early start to its scrutiny by the IAEA'.¹² Hieruit spreekt niet het enthousiasme voor MNA's dat je wellicht zou verwachten van een Unie die al tientallen jaren positieve ervaringen met Euratom heeft opgedaan. Eerder lijkt hier sprake van enige terughoudendheid. Het is gissen naar de achtergrond hiervan, maar het is niet uitgesloten dat sommige landen bij de vaststelling van deze EU-verklaring met een schuin oog naar de belangen van hun nationale verrijkinsindustrie hebben gekeken.

Dat vormde voor de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aanleiding in zijn februari 2006 verschenen rapport over nucleaire non-proliferatie te adviseren dat de regering zich in de EU moet inspannen voor multilaterale oplossingen voor de proliferatiegevoelige delen van de nucleaire brandstofcyclus.¹³ De commissie-Blix komt tot een soortgelijke aanbeveling.¹⁴ In haar reactie op dit advies, die op 29 augustus 2006 naar het parlement is gezonden, stelt de regering echter dat de discussie over dit onderwerp niet veel verder is gevorderd dan ten tijde van de formulering van het EU-standpunt uit 2005.¹⁵

Nieuwe initiatieven

Toch is er nog wel enige voortgang op dit terrein. Zo schrijft de regering in haar reactie tevens dat op grond van Amerikaanse voorstellen onderhandelingen zijn gevoerd tussen de landen die op commerciële basis uranium verrijken. Ook Nederland behoorde daartoe. Deze onderhandelingen hebben geleid tot een concept voor een multilateraal mechanisme voor verzekerde toegang tot nucleaire brandstofleveranties, dat op 31 mei 2006 door Duitsland, Frankrijk, Nederland, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten de directeur-generaal van de IAEA is aangeboden.¹⁶ Dit concept is op 18–22 september tijdens een speciale bijeenkomst van de IAEA, samen met andere initiatieven voor MNA's, besproken.

Hoewel het concept nog ver afstaat van een echte multilaterale aanpak, kan het als een eerste stap vooruit worden beschouwd. Het handelt over instelling van een *backup*-voorraad nucleaire brandstof bij de IAEA, die in geval van nood, als normale commerciële marktmechanismen zijn ontregeld, kan dienen ter garantie van de levering aan derden. In het concept wordt echter het voorbehoud gemaakt dat

de leveringsproblemen niets te maken mogen hebben met vragen over de non-proliferatieverplichtingen van een afnemerland. Er is dus géén sprake van spijkerharde garanties onder alle (politieke) omstandigheden. Het is dan ook niet moeilijk te voorzien hoe landen als Iran op dit voorstel reageren. Niet voor niets pleit Nederland voor sterke betrokkenheid van de afnemerlanden bij de onderhandelingen over MNA's. Maar deze kanttekeningen nemen niet weg dat de Nederlandse bijdrage aan dit concept als een diplomatiek succes kan worden beschouwd.

Dit succes smaakt naar meer. Wij pleiten er dan ook voor dat de regering doorgaat met haar beleid MNA's hoog op de internationale politieke agenda te plaatsen. Dat kan door een dialoog aan te gaan met afnemerlanden en te kijken of er mogelijkheden zijn de verschillen tussen leveranciers en afnemers te overbruggen. Traditiegetrouw is dit iets waar onze diplomatieke dienst goed in is. Naast de recente bijeenkomst in Wenen kan Nederland overwegen een internationale topconferentie over dit onderwerp te organiseren of een dergelijke bijeenkomst te sponsoren. De ambitie moet in ieder geval zijn dat Nederland deel blijft uitmaken van de internationale MNA-kopgroep. Op deze manier zou ons land tevens kunnen bijdragen aan een diplomatieke oplossing voor het Iraanse verrijkingsvraagstuk, waarvoor een multilaterale nucleaire aanpak mogelijk de sleutel is.

Tot slot

Zeker bij bestaand beleid, waarbij de belangen van de grote landen al vastliggen, zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor Nederland gering. Anders is dit bij de vorming van nieuw beleid. Nederland wordt internationaal gewaardeerd als betrouwbare partner en bruggebouwer tussen belanghebbenden. Nederland moet deze positie blijven aanwenden om het gebruik van MNA's internationaal te stimuleren. Sancties alléén werken niet, maar moeten worden aangevuld met vertrouwenwekkende maatregelen. Daaronder vallen ook geloofwaardige ontwapeningsstappen van de kernwapenstaten.¹⁷ Het proliferatierisico zal daarmee niet uit de wereld verdwijnen, maar kan zo in ieder geval worden verminderd.

Noten

- 1 De Verenigde Staten hebben bevestigd dat het hier inderdaad om een nucleaire explosie ging.
- 2 S/RES/1718 (2006), aangenomen op 14 oktober 2006.

- 3 The Weapons of Mass Destruction Commission (WMDC), *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, op 1 juni 2006 aangeboden aan de secretaris-generaal van de VN.
- 4 Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- 5 Er zijn twee typen kernbommen: een uraniumbom en een plutoniumbom. Uranium moet worden verrijkt, terwijl plutonium een bijproduct van het gebruik van kerncentrales is. De kernproef van Noord-Korea betrof een plutoniumbom.
- 6 S/RES/1696 (2006), aangenomen op 31 juli 2006.
- 7 INFCIRC/640, *Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report submitted to the Director General of the International Atomic Energy Agency*, 22 februari 2005.
- 8 Zie ook *Sipri Yearbook 2006*, Appendix 13C, Multilateral control of the nuclear fuel cycle.
- 9 Mohamed ElBaradei, *The Nobel Lecture*, Oslo, 10 december 2005.
- 10 Clingendael International Energy Programme Briefing Paper, *Follow up on briefing paper number 3: Moving beyond the stalemate: addressing the nuclear challenge by supranational means*, Ruud Lubbers, april 2006.
- 11 Clingendael International Energy Programme Briefing Paper, *Moving beyond the stalemate: addressing the nuclear challenge by supranational means*, Ruud Lubbers, augustus 2005.
- 12 Council Common Position relating to the 2005 Review Conference, 25 april 2005.
- 13 AIV-advies, *Het nucleaire non-proliferatieregime: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak*, advies nummer 47, januari 2006.
- 14 Zie aanbeveling nummer 8 (van de 60), WMDC, *a.w. noot 3*, 2006.
- 15 Reactie van de regering op het AIV-advies (*a.w. noot 13*), 29 augustus 2006, www.minbuza.nl.
- 16 www.iaea.org.
- 17 Overeenkomstig artikel-VI, NPV (zie noot 10).

Relus ter Beek is Commissaris van de Koningin in Drenthe en oud-minister van Defensie. Ruud Lubbers is voorzitter van de Raad van Toezicht van het Energieonderzoek Centrum Nederland en voormalig minister-president. Hans van Leeuwe is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Wat moeten wij met Rusland – wat moet Rusland met ons?

Zoals de geschiedenis van elk land, kent ook de geschiedenis van Rusland bepaalde continuïteiten en breuken. Wanneer breukmomenten zich aandienen, hoeven ze niet altijd onmiddellijk als zodanig herkenbaar te zijn, en zeker niet in hun volle omvang of betekenis. In de recente geschiedenis van Rusland is een aantal breukmomenten als historisch feit boven iedere twijfel verheven: het einde van de Koude Oorlog en Gorbatsjovs *perestrojka* en *glasnost* (1985-1991); de daaruit voortvloeiende val van het communisme in Rusland en Oost-Europa; en de opheffing van de Sovjetunie.

Onder Jeltsin begon Rusland metterdaad zijn traditionele isolationisme te verlaten, maar de prijs was een gevaarlijk groeiende destabilisatie.¹ De direct voelbare gevolgen waren maatschappelijke en economische chaos, alsmede desoriëntatie. Er was ook duidelijk sprake van een vérgaand en fundamenteel machtsvacuüm en er ontstond spontaan een 'maf-fia' die daarvan gebruik maakte. De economische vrije val waarin Rusland terecht was gekomen na het einde van het communisme en van de Sovjetunie, had dramatische gevolgen voor de Russische burger: grote armoede, spaargelden en pensioenen tot nul gereduceerd in twee roebelcrises, onzekerheid over de toekomst. De 'uitverkoop' van Ruslands rijkdommen en machtsposities vond plaats onder Jeltsin. De energiesector van Rusland, een van de grootste energievolumes ter wereld, werd geruisloos in handen gespeeld van een zevental mannen. Deze zogenaamde *oligarchen* verdeelden onderling de macht.

Dit was in grote lijnen de situatie waarin Poetin aantrad, of eigenlijk naar voren werd geschoven door Jeltsin. Dit was de feitelijke situatie van Rusland 'van buiten' gezien. 'Van binnenuit' gezien, in de ervaring van de Russen zelf, speelden voor de meesten van hen nog andere aspecten een grote rol. De sociaal-psychologische weerslag, de *morele en emotionele consequenties* van de postcommunistische jaren '90 kunnen in hoofdzaken als volgt worden samengevat:

* Het verlies van een wereldrijk. Een wezenlijke continuïteit van het tsarisme naar de Sovjetunie kwam aan het licht. Onder beide regimes was er sprake geweest van een imperium, en dat was nu plotse-ling uiteengevallen. Dit leidde tot:

- * Verlies van de rol als politieke speler op wereldniveau; men kon niet meer trots zijn op het gezag dat de Sovjetunie had gehad als wereldmogendheid.
- * De al genoemde economische vrije val na het einde van het communisme en de Sovjetunie leidde tot grote armoede en onzekerheid, en bij sommige ouderen tot een uitgesproken nostalgie naar de dagen van de Sovjetunie.²
- * Sociale ontwrichting op allerlei gebied (desintegrerende medische zorg, huisvestingsproblemen, alcoholmisbruik, jeugdbenden, criminaliteit, AIDS, enz.) maakte dat ieder op zich zelf aangewezen werd.
- * Verlies van trots op het vaderland en zijn geschiedenis. De definitieve en openbare ontmaskering van het communistische systeem en ideologie als bedrog en mislukking (althans voor de grote meerderheid der burgers).

De reacties van het Westen waren aanvankelijk optimistisch ten aanzien van de ontwikkeling van een nieuw, democratisch Rusland, met een open en transparante economie in een 'civil society'. Uiteindelijk zijn dit al te simplistische projecties gebleken. Zo was er het '500-dagenplan' van een groep economen van Harvard voor de economische transitie van postcommunistisch Rusland naar een open, kapitalistische markteconomie; dat was nog een naïeve wensdroom vanuit het westen geprojecteerd. Rusland onder Jeltsin kreeg in ieder geval in hoge mate het voordeel van de twijfel: het beeld van Jeltsin op een tank als redder des vaderlands voor het Witte Huis in Moskou werkte kennelijk sterker dan de gevolgen van zijn drankzucht, zijn bestuurlijke grilligheid of de manier waarop hij zijn eigen clan financieel bevoordeelde.

Geleidelijk aan echter nam het Westen weer een meer verharde houding aan, vooral in de Verenigde Staten onder leiding van president George W. Bush. De verwijten golden gebrek aan democratie en persvrijheid; de Tsjetsjeense oorlogen, de Russische betrekkingen met Wit-Rusland; Ruslands onbetrouwbaarheid als internationale partner (in verband met de recente 'gaskraan'-crisis tussen Rusland en Oekraïne en Georgië); en het verwijt dat Rusland

de energieafhankelijkheid van zijn burens politiek misbruikt. Dit alles kwam het afgelopen voorjaar duidelijk tot uitdrukking in de kritische rede van de Amerikaanse vice-president Cheney in Litouwen (een duidelijk russofoob land). Deze bezwaren en verwijten aan het adres van Poetin zijn niet zonder redelijke gronden, en zij worden ook internationaal breed gedeeld. Het is duidelijk dat de immense, en alleen maar groeiende geopolitieke betekenis van olie en gas hier alles mee te maken heeft. Hierop is ook het gegroeide zelfvertrouwen gebaseerd dat de Russische overheid thans uitstraalt.

Poetins Presidentiële Republiek

In de nieuwe eeuw wordt Rusland geleid door Vladimir Vladimirovitsj Poetin,³ een jurist uit Sint-Petersburg, die in de geheime dienst carrière had gemaakt. Poetins *eerste termijn* als president stond in het teken van bezwering van de Jeltsin-chaos en het streven

Conservatisme, toenemend autoritair bestuur en groeiend centralisme kenmerken Poetins tweede termijn

naar stabilisering. Aanvankelijk bestond er thuis en in het Westen wantrouwen jegens een oud-KGB-man aan het roer. Toch slaagde Poetin erin in deze eerste presidentstermijn *goodwill* op te bouwen onder brede lagen van de bevolking. Bij een aanzienlijk deel van de *intelligentsia*, zelfs bij sommige voormalige dissidenten, kreeg hij aanvankelijk het voordeel van de twijfel. Hij bond de strijd aan met de impopulaire oligarchen. Ook stond vergroting van belastingdiscipline hoog op zijn agenda. De politiek was vanaf het begin gericht op vergroting van de controle van het Kremlin op de politieke en economische processen in Rusland. Poetin trad voorzichtig op en koerste op stabiliteit. Het is waarschijnlijk dat dit een bewuste beleidskeuze was, maar het is ook de vraag of hij wel iets anders had kunnen doen. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat zijn feitelijke macht aanvankelijk beperkt was, zeker wat betreft de verder van Moskou afgelegen gebieden. Vandaar dat hij het instituut instelde van de supergouverneurs, die alleen en rechtstreeks aan hem verantwoording schuldig waren en aan wie de lokale gouverneurs ondergeschikt waren.

Zijn *tweede termijn* wordt gekenmerkt door conservatisme, toenemend autoritair bestuur en groeiend centralisme. Dit wordt speciaal duidelijk na 2003. Dat jaar wordt wel gezien als een keerpunt, maar de vraag is waarheen: terug naar de Sovjetunie, naar een andere vorm van totalitair regime of zelfs naar een soort fascisme?⁴ Poetin omringt zich steeds meer met mensen uit zijn vorige werkkring, de zogenaamde *siloviki* (ongeveer: 'krachtpatsers'). Hij maakt blunders in zijn buitenlandse politiek. Hij bruskeert buurlanden (waarvan een aantal tot de NAVO was toegetreden), zoals Polen, Letland, Litouwen, Oekraïne en Georgië. Hij krijgt zware westerse kritiek te verduren wegens het Russische optreden in Tsjetsjenië en wegens zijn beleid ten aanzien van de Kaukasus, alsook vanwege de manier waarop hij optrad tijdens de crisis rond de onderzeeër Koersk en de terroristische aanslagen in Beslan. Of hij houdt, in westerse ogen, de verkeerde buurman de hand boven het hoofd, zoals president Loekasjenko van Wit-Rusland. De overheid versterkt ondubbelzinnig haar greep op het openbare leven in het algemeen, op de economie en het bedrijfsleven, op de massamedia en de informatiekanaalen. Dreigt de gezochte stabiliteit weer te worden gekocht met isolement als uiterste consequentie?⁵

De Russische republiek is een uitgesproken presidentiële republiek, en Poetin en zijn entourage handelen ook duidelijk als zodanig. De staatsdoema (vgl. de Tweede Kamer) speelt geen serieuze rol; de meerderheid van haar beslissingen wordt door de president simpelweg genegeerd of terzijde gelegd. Vanaf ongeveer 2005 kan men in de westerse pers de aanduiding 'tsaar Poetin' tegenkomen.⁶ De oppositie is niet alleen zwak en verdeeld, maar wordt in feite gemanipuleerd en zelfs in hoge mate georganiseerd door het Kremlin.⁷ De Kremlinkringen rond Poetin werken hard aan zijn positieve imago als president. Er worden organisaties in het leven geroepen die dit beeld actief uitdragen, zoals de jeugdorganisatie *Op weg met Poetin* (er is overigens ook al sprake geweest van een protestbeweging onder de naam *Op weg zonder Poetin*).⁸

De president zelf kwam met een *ideologische onderbouwing* van zijn macht en van zijn centralistische beleid. Hij gebruikt hiervoor de even simpele als veelzeggende metafoor van de 'verticaal van de macht',⁹ een term die overigens al gebruikt werd onder tsaar Nikolaas I (de zeer conservatieve en repressieve tsaar uit de eerste helft van de 19de eeuw). Poe-

tin rechtvaardigde dit concept met de noodzaak het internationale terrorisme te kunnen bestrijden, dat in Rusland vooral belichaamd werd en wordt door de Tsjetsjeense crisis. Van Poetin zijn ook de volgende opmerkelijke politiek-filosofische uitspraken: 'Hoe sterker de staat, hoe vrijer het individu' en: 'Democratie is de dictatuur van de wet.' In deze laatste uitspraak klinkt onmiskenbaar de echo door van het marxistische dogma van de 'dictatuur van het proletariaat'. Daarnaast spreekt men in Kremlinkingen ook over Rusland als een 'soevereine democratie'.¹⁰

Over Poetins opvolging in 2008 heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan; volgens sommigen is het zelfs nu nog niet uitgesloten dat de grondwet in deze niet serieus zal worden genomen en dat Poetin aanstuurt op een derde termijn. In ieder geval zal het Kremlin al het mogelijke doen om het proces van zijn opvolging maximaal te beheersen en te sturen.¹¹ Poetin zelf heeft al aangegeven dat hij zijn eigen opvolger wil aanwijzen, dit alles met het argument dat continuïteit en stabiliteit voor het land het hoogste goed is. Volgens sommigen is het ook niet uitgesloten dat Poetin onder de nieuwe president zelf als premier een nieuwe machtsbasis kan creëren.

Olie- en gaseconomie

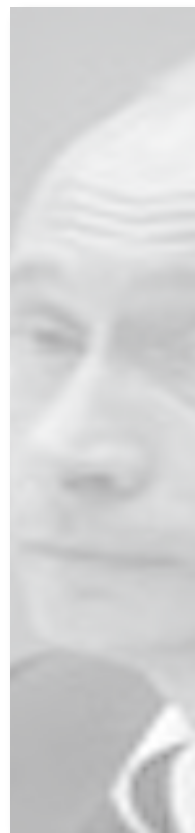
De Russische economie wordt volledig gedomineerd door olie en gas. Er is weinig waarover Poetin zich zo vaak en zo expliciet uitlaat, en de recente crisis omtrent gasleveranties aan de burens laat het belang ervan zien voor Ruslands buitenlandse politiek. Rusland wil ook op de Europese aardgasmarkt worden toegelaten. De olie- en gasprijzen op de wereldmarkt maken dat de Russische staatskas zich in een onwaarschijnlijk tempo vult met de belastinginkomsten uit de gedeeltelijk generationaliseerde energiesector. Rusland heeft inmiddels vrijwel geen staatsschuld meer. Het Kremlin heeft overigens nog nauwelijks gestructureerde plannen voor besteding van de miljarden via het in het leven geroepen ontwikkelingsfonds. De projecten die tot nu toe hieruit werden gefinancierd, betroffen vaak prestigeprojecten die heel goed met particuliere financiering bestond hadden kunnen worden, zoals *business schools*. Hier wrekt zich een van de traditionele negatieve tendensen in de Russische overheidsbeleid, waarbij de belangen van de bevolking op de tweede plaats komen: eerst de staat en zijn directe dienaren, dan pas de burger. Op de vraag waarom niet ten minste iets van de miljarden kon worden ingezet voor

inkomensverbetering van de bevolking, waarvan de grote meerderheid nog steeds op een zeer laag salarisoniveau zit, antwoordde de overheid dat dit alleen maar inflatie in de hand zou werken.¹² De Russische overheid lijkt te zwelgen in de euforie van de energie-inkomsten. Zij doet niets anders dan bedrijven opkopen – in de energiesector, maar ook daarbuiten. Buitenlandse economische commentatoren wijzen op de zeer schadelijke gevolgen van dit overheidsgedrag. Het betekent dat Poetin op die manier Ruslands moderniseringsproces alleen maar blokkeert en zelfs teruggedraait.¹³

Rusland onder Poetin staat voor zeer grote problemen. Allereerst is er de *demografische tijdbom*. Rusland kampt met een zeer negatieve bevolkingsgroei (jaarlijks –700.000). Ook is het slecht gesteld met de *volksgezondheid*. Vooral de sterfte onder mannen is dramatisch als gevolg van drankmisbruik. Verder vormt de AIDS-problematiek steeds meer een probleem.¹⁴ Dan is er de niet afnemende, maar, ondanks Poetins beloften op dit punt, juist groeiende *corruptie*.¹⁵ Die hangt overigens samen met het volgende punt. Er is de laatste jaren sprake van een verminderende onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De overheid heeft volledige controle over de televisie; voorts zijn er vele door de overheid gecontroleerde bedrijven. Bij de schrijvende pers was tot op heden nog wel onafhankelijkheid te vinden.¹⁶ De recent ingevoerde wetgeving met betrekking tot buitenlandse NGO's dreigt hun activiteiten in de meeste gevallen vrijwel onmogelijk te maken. De afhankelijkheid van de rechtspraak en de pers wordt in toenemende mate bekritiseerd in rapporten van internationale NGO's, mensenrechtenorganisaties, *monitor*-instituten e.d.

Continuïteiten

Aan het begin van dit betoog was er sprake van de termen continuïteiten en breuken in de geschiedenis. Het begrip continuïteit houdt rekening met doorwerkingen op de lange of zelfs zeer lange termijn. Er bestaat een samenhang tussen bepaalde geografische situaties en culturele tradities. Het feit dat het huidige Rusland grofweg gedurende de afgelopen 500 jaar ontstaan is als continentale staat tussen Oost en West, tussen Azië en West-Europa, is dan van belang. De Russische staatkundige traditie waarmee wij te maken hebben, is op een aantal hoofdkenmerken terug te voeren tot de vorming van Moskovië, een orthodox, middeleeuws rijk midden in Eurazië,



dat zich geleidelijk uitbreidde, naar het oosten de leegte van Siberië in tot aan China en de Stille Oceaan, en naar het westen, waar het geconfronteerd werd met, onder andere, het rooms-katholieke en voor Moskovië gevaarlijke Polen.

Om de gedachten nader te bepalen is de volgende vergelijking verhelderend. Terwijl wij ons onder leiding van Willem van Oranje van de Spaanse overheersing bevrijdden en al doende de moderne zeevarende republiek uitvonden, was in het oosten tsaar Ivan IV, bijgenaamd de Verschrikkelijke (1530-1584), bezig de oude Russische vorstendommen definitief bijeen te brengen onder de heerschappij van Moskovië. Moskovië was politiek gezien een in zichzelf gekeerde, xenofobe, orthodoxe staat, die alles wat niet orthodox of Russisch was wantrouwde en liefst buiten de deur hield. Tegen die achtergrond bezien kan de historische betekenis van Peter de Grote (1672-1725) in de ontwikkeling van Rusland nauwelijks worden overschat. Peters culturele revolutie naar Westers voorbeeld betekende voor zijn Russische onderdanen een onbegrijpelijke transformatie van het leven in al zijn aspecten. Peter wilde de Russen dwingen binnen een generatie de middeleeuwen te verlaten en zich de denkwereld en de cultuur van het moderne West-Europa eigen te maken. Dat was natuurlijk onmogelijk, en de verwerking van Peters impuls, of liever het schokeffect ervan, heeft als proces tot nog eeuwen erna voortgeduurd. Aldus geformuleerd lijkt het erop dat die verwerking mogelijk niet volledig tot stand gekomen is. Er zijn inderdaad redenen dat te denken.

De Russische geschiedenis sinds Peter de Grote laat steeds weer zien dat de Russen tweeslachtig staan ten opzichte van westerse culturele voorbeelden. Er werden westerse ideeën overgenomen, en vaak ook met enthousiasme, maar dat riep dan ook weer heftige afwijzende reacties op. Soms nam Rusland een westers idee over om het vervolgens in isolement zo naar zijn hand te zetten, dat het haast onherkenbaar werd.¹⁷ Een boeiend voorbeeld hiervan zijn de lotgevallen van het marxisme in Rusland. Men zou haast vergeten dat het in West-Europa ontstaan was. Een ander voorbeeld is het bekende 19de-eeuwse debat tussen enerzijds de 'slavofielen', die voor Rusland een eigen, orthodoxe bestemming zagen, terug naar de Slavische, Russische culturele wortels van vóór Peter de Grote, weg van de verderfelijke invloeden van het egoïstische, materialistische Westen, en anderzijds de 'westerlingen', die liever

de voltooiing van Peters hervormingen van Rusland naar westers voorbeeld zagen.

Ook in de Russische geschiedenis onder de bolsjewieken zijn deze tendensen onmiskenbaar werkzaam geweest. De ideologie van het communisme was gebaseerd op de internationaal georiënteerde, universalistische ideeën van de westerse Verlichting. Toch laat de geschiedenis zien hoe deze ideologie in de Russische context omgebogen werd tot een nationale, in zichzelf besloten, anti-westerse en achterdochtige doctrine. De nieuwe leiders kozen ervoor weer het centrum van het continentale imperium op te zoeken. Zij verhuisden, zodra het kon, in 1919 uit het perifere, internationaal georiënteerde Petersburg, terug naar Moskou, en wel naar het Kremlin zelf, waar ook de oorspronkelijke tsarenmacht van Moskovië had geresideerd.

Ook nu zijn de *oude ambivalenties* in het politieke spectrum van Rusland aanwijsbaar, zowel aan de kant van de huidige machthebbers, als onder de oppositionele groeperingen van zeer diverse pluimage. In politieke kringen heersen de laatste jaren weer duidelijk meer anti-westerse gevoelens.

Dit alles wijst op een zeer sterke nationale identificatie van de opeenvolgende heersers en machten in Rusland. Deze hebben steeds de legitimatie van hun macht gezocht in een groots nationaal verleden. Net als iedere oude cultuur met een imperiaal verleden kent en cultiveert ook Rusland zijn grote momenten, zijn 'finest hours', de *ijkpunten van nationale grandeur* en trots. Daar worden in ieder geval onder gerekend: de eenwording van Moskovisch Rusland onder Ivan de Verschrikkelijke (hoe conflictueus en bloedig deze episode ook mag zijn geweest), en verder de overwinningen op Napoleon en op nazi-Duitsland.

Daartegenover staan ook historische krenkingen en dieptepunten: de Tataarse overheersing (1240-1480), de nederlagen in de Krimoorlog (1853-1856), in de Japans-Russische oorlog (1904-1905), in de Eerste Wereldoorlog, en het einde van de tsarenmacht (onder de sovjets werd dit laatste natuurlijk onder de vorige rubriek ondergebracht), en uiteindelijk toch ook de val van het communisme, die leidde tot het einde van de Sovjetunie. Poetin heeft deze gebeurtenis wel de *grootste tragedie van de Russische geschiedenis in de 20ste eeuw* genoemd. De fase van het stalinisme vormt een probleem in dit verband. Volgens vele historici is het stalinisme nog niet verwerkt en daarom heeft het nog geen vaste plaats in het collectieve bewustzijn van de Russen.

De historicus Marshall T. Poe geeft in zijn boek *The Russian Moment in History*¹⁸ een interessante en tegendraadse interpretatie van de Russische politieke geschiedenis. In zijn visie komt de Russische staatsmacht door de eeuwen heen naar voren als eigenlijk heel effectief en volhardend in het verdedigen van de belangen van de Russische staat. Hij stelt dat er in de geschiedenis van Rusland allerlei momenten waren waarop ook andere wegen mogelijk waren geweest dan de autoritaire. Niettemin hebben de achtereenvolgende Russische heersers en heersende klassen eeuwenlang in feite effectief het hoofd weten te bieden aan de gevaren die de Russische staat en natie in hun voortbestaan bedreigden. Het is dan ironisch dat hij ten slotte concludeert dat het na 400 jaar mis is gegaan toen de laatste communistische heersers de Sovjetunie uit elkaar lieten vallen en de staatsleer verdampte. Hij schrijft dat toe aan het feit dat zij hun geloof in hun eigen systeem verloren hadden. Hij besluit zijn analyse met een buitengewoon resolute uitspraak die niettemin de aandacht waard is: 'Russia is now, for the first time in half a millennium, experimenting with a radically new way of doing things. Whether it will succeed in the new, or return to the old, only time will tell.'¹⁹

Van kwaad tot erger?

De buitenlandse druk op Rusland zal blijven, zeker als de tendens tot centralisme en verdere afbraak van de prille democratische structuren blijft voortduren. In de aanloop naar de vergadering van de G8 van dit jaar (de G7 + Rusland, 15 juli 2006 in Sint Petersburg), hebben politici en internationale organisaties de kans te baat genomen Rusland te wijzen op zijn officiële beloften om democratie en mensenrechten in eigen land te bevorderen, onder andere op 30 mei jl. bij monde van René van der Linden, voorzitter van de Parlementaire assemblee van de Raad van Europa (Rusland bekleedt sinds medio mei het voorzitterschap). Helaas wijzen allerlei ontwikkelingen sinds de laatste drie jaar vooral in een andere richting. De Kremlinbeslissing om, bijvoorbeeld, gouverneurs niet meer direct, lokaal, te laten kiezen was een duidelijk signaal in die richting. De manier waarop de renationalisatie van de energiesector werd uitgevoerd ten koste van de oligarchen en ten gunste van de overheid wijst in dezelfde richting. Dat iemand als Chodorkovskij op beschuldiging van belastingfraude voor acht jaar gevangen is gezet, had eigenlijk te maken met zijn concrete politieke

machtsaspiraties en zijn activiteiten als financier van oppositionele organisaties. De overheid heeft inmiddels greep gekregen op in naam private bedrijven in de energiesector, de kurk waar Ruslands economie op drijft. Het is deze onduidelijkheid, *dit gebrek aan transparantie*, waar het Westen Rusland verwijten over maakt, en waaruit ook de bezorgdheid voortkomt bij afnemers van het Russische gas als het gaat om de stabiliteit en betrouwbaarheid van Rusland als partner.

Deze bezorgdheid wordt gevoed door de recente gascrisis, waarbij Rusland even de kraan dichtdraaide voor Oekraïne en Georgië, toen deze landen een in Kremlinogen té westerse koers inzetten. Hier blijkt Rusland terug te vallen op de oude patronen van regionale machtshandhaving. Aan de andere kant is er bijvoorbeeld de mening van een hoge Gasuniefunctionaris in een recent VPRO-interview. Volgens hem heeft Gazprom als partner van de Gasunie altijd alle leveranties volgens de letter van het contract uitgevoerd. Er heerst grote onduidelijkheid

Opeenvolgende heersers in Rusland zochten de legitimatie van hun macht in een groots nationaal verleden

omtrent het dubbele spel van de Russische overheid als enerzijds economisch speler en grootaandeelhouder op de energiemarkt, en anderzijds als toezichthoudende overheid, een overheid die bovendien de energiesector onmiskenbaar gebruikt als instrument voor haar buitenlandse beleid.

Soevereine democratie

Bij al deze onduidelijkheden is het wél zonneklaar dat Rusland zich niet aan het ontwikkelen is als een gewone democratie, ondanks Poetins herhaalde verzekering dat democratisering de enige oplossing voor Rusland is. Zelf gebruiken Poetin en mensen uit zijn omgeving de merkwaardige term 'soevereine democratie' om Ruslands eigen staatkundige ontwikkeling te karakteriseren. Het lijkt waarschijnlijk dat Rusland ook niet gauw democratisch zal worden, in de zin van de meeste westerse opvattingen daarover. Rusland werd, en wordt, geregeerd op een autoritaire manier, waarbij de overheid en haar dienaren niet

gewend zijn verantwoording af te leggen voor het beleid. Principes als transparantie, verantwoording en verslaglegging raken in deze praktijk gemakkelijk op de achtergrond. De reacties op de 'oranje revolutie' in Oekraïne en de 'rozenrevolutie' in Georgië lieten zien hoe deze overheid haar eigen soevereiniteit opvatte ten opzichte van staten die eerder deel uitmaakten van de Sovjetunie en die nu in het Russische spraakgebruik als het 'nabije buitenland' worden aangeduid. De ontwikkelingen in deze voormalige sovjetrepublieken werden als bedreigend ervaren.

Politieke cultuur

Wat is de mening van de Russische burger over de huidige toestand van zijn land? Veel hangt er van af met wie men praat, met oude of jonge mensen; met inwoners van Moskou, Petersburg of een andere grote stad; mensen met werk, of met mensen die het ongeluk hebben te leven in de vergeten uitzichtloosheid van de Russische provincie. Maar er kunnen een paar opmerkingen gemaakt worden. *Ten eerste:* Poetin geniet nog steeds populariteit onder het Russische volk. *Ten tweede:* de grote meerderheid van de Russen is niet in politiek geïnteresseerd. *Ten derde:* Russen zijn altijd gewend geweest hun overheid principieel te wantrouwen. Dit belette hen overigens niet in grote meerderheid een autoritair leiderschap als onvermijdelijk en als noodzakelijk te beschouwen.

Tweederde van de Russen leeft in armoede, maar bevolkingsonderzoek laat zien dat zij in meerderheid toch optimistisch zijn over hun situatie en hun toekomst. Tegelijkertijd is er de laatste jaren meer dan ooit sprake van protesten, demonstraties en stakingen tegen allerlei overheidsmaatregelen. Volgens sommigen is dat juist een teken van vooruitgang: deze mensen hebben het gevoel dat het beter gaat en zij willen méér.

De bestaande oppositiepartijen zijn kennelijk niet in staat deze gevoelens politiek te kanaliseren. Zij zijn verdeeld en hebben vaak niet meer te bieden dan wrok of nostalgie naar de dagen van de Sovjetunie, of zij propageren abstracte vormen van liberalisme waarin de burgers zich niet herkennen of waarin zij alleen onduidelijkheid, stuurloosheid en risico's zien. Daar komt bij dat deze partijen worden tegengewerkt door de overheid, die haar eigen organisaties in de media bevoordeelt. De regeringspartij *Eén Rusland* is kleurloos en opportunistisch. Het is een programmaloze, van boven opgezette en gestuurde organisatie, waar geen inspiratie van uitgaat. Niet-

temin kiezen de Russen kennelijk in meerderheid voor stabiliteit en continuïteit en vinden ze dat een organisatie als *Eén Rusland* dan toch 'op de winkel past', in ieder geval voor het moment.

Ondanks alles

De Russen hebben het recht trots te zijn op hun land, cultuur en geschiedenis. Naast ontegenzeggelijk duistere en uiterst tragische perioden, tragisch omdat zij die in zekere zin ook over zich zelf hebben afgeroepen, zoals het stalinisme, is er evengoed veel in de cultuur en geschiedenis van Rusland waarvoor de Russen terecht op het respect van de buitenwereld mogen rekenen. Daarbij past de constatering dat in de houding van 'het Westen' vaak impliciet de verwachting meespeelt dat het nu echt 'allemaal anders zal gaan' met Rusland, en wel volgens westers patroon, en dus beter, dat na de grote omwentelingen en onzekerheden van de afgelopen 15 tot 20 jaar de Russische geschiedenis ineens géén continuïteiten meer zou kennen, of eigenlijk: zou mogen kennen. Deze geschiedenis *als geheel* zou dan eigenlijk als afgelopen en afgesloten beschouwd moeten worden, omdat Rusland nu het pad van de liberaal-kapitalistische democratische rechtsstaten zou hebben betreden.

Hiervoor was sprake van de clichévoorstellingen en projecties omtrent Rusland, zoals die in het Westen bestaan en ook in de pers tot uiting komen. In gesprekken met vrienden en collega's in Rusland, vooral jongere, merkt men tegenwoordig dat juist dergelijke vanzelfsprekende projecties vaak als krenkend of neerbuigend worden ervaren. Dat gevoel heeft dan niet te maken met een kritiekloze visie op Rusland en de Russische geschiedenis – integendeel – maar wél met een gevoel van eigenwaarde en met de behoefte dingen te zien die, ondanks alle mogelijke kritiek, wél goed zijn en wél goed gaan in Rusland, en vooral ook met het gevoel dat Rusland het recht heeft op een eigen ontwikkeling. Er is sprake van zeer aanzienlijke economische groei (ook al deelt niet iedereen daar nog in), en niet alle winst uit bedrijven vloeit meer naar buitenlandse rekeningen, zoals in de jaren '90. Er is een nieuwe generatie in opkomst waarvoor de moeilijke momenten uit het verleden van Rusland ook werkelijk verleden zijn, een generatie die niet beladen is met de voorstellingen, conflicten en frustraties van de ouderen, en die ook anders tegen de buitenwereld aankijkt. *Er is hoop* op de ontwikkeling van een nieuwe generatie,

een middenklasse als drager van wat men wel 'civil society' noemt.

Rusland zal 'ons' ongetwijfeld op allerlei manieren blijven verrassen, en ook confronteren of provoceren, en het zal zijn energietroeven ongetwijfeld maximaal proberen uit te spelen in de wereldeconomie en in de internationale politieke arena. Maar wij zullen met dit Rusland ook te maken kunnen krijgen op manieren die ons zullen dwingen onze clichés en reflexmatige opvattingen eens tegen het licht te houden. En aangezien wij Europeanen – dus ook wij Nederlanders – en de Russen in de toekomst steeds duidelijker 'continentdelers' zullen zijn, lijkt het onvermijdelijk, en ook verstandig, dat wij uitdrukkelijk onze eigen relaties met Rusland zullen bepalen, en ook dat wij ons in deze zaken onafhankelijker van de Verenigde Staten zullen gaan opstellen.

Noten

- 1 'Krivaja doroga demokratii', in: *Kommersant*, No. 166, 7 september 2006.
- 2 *Ibid.*
- 3 Poetin werd voor zijn eerste termijn als president beëdigd op 7 maart 2000, en herkozen op 16 maart 2004.
- 4 Bijv. Niall Ferguson ('Poetin voert Rusland niet naar de democratie, maar naar het fascisme'); en André W. M. Gerrits ('Als Rusland al een dreiging is, dan door zijn zwakte'), beide artikelen in: *NRC Handelsblad*, 13 februari 2005, blz. 15.
- 5 Zie noot 1.
- 6 Bijv. Robert Cottrell, 'The Emperor Putin', in: *The New York Review of Books*, 10 februari 2005, blz. 19-22.
- 7 Bijv. Oksana Yablokova, 'Party of Life, Rodina, Pensioners Merge', in: *The Moscow Times*, 30 augustus 2006, blz. 3.
- 8 Bijv. Francesca Mereu, 'Youth Groups Say It's Time to Oppose Putin', in: *The Moscow Times*, 25 februari 2005, blz. 1.
- 9 Bijv. www.lenta.ru, 13 september 2004.
- 10 Bijv. Vladimir Ryzhkov, 'Sovereign Democracy and the Usurper State', in: *The Moscow Times*, 16 augustus 2005, blz. 10; of: Rusnet.nl (Vladimir Poetin).
- 11 Bijv. Roland Nash, 'Charm and Consumerism Work Wonders', in: *The Moscow Times*, 16 augustus 2005, blz. 10.
- 12 Vladimir Milov, directeur van het Instituut voor Energiepolitiek, beargumenteert overigens in zijn artikel 'Anatomy of an Error' (in: *Kommersant*, 7 september 2006) dat de populaire verwachtingen ten aanzien van Rusland als 'Energiesupermacht' niet alleen een gevaarlijke illusie vormen, maar ook buitengewoon schadelijk zijn voor een gezonde ontwikkeling van de energiesector en van de Russische economie als geheel.
- 13 Bijv. Greg Walters, 'Russia Rapped for State Bungling', in: *The Moscow Times*, 29 september 2005, blz. 1; Anders Aslund, 'The Folly of Renationalisation', in: *The Moscow Times*, 23 mei 2006, blz. 10.
- 14 Bijv. Yulia Latynina, 'Raising Birthrates or Ratings?', in: *The Moscow Times*, 17 mei 2006, blz. 10.
- 15 Bijv. Brock Horowitz, 'Serving as a Role Model Against Corruption', in: *The Moscow Times*, 17 mei 2006, blz. 10.
- 16 Begin september 2006 is een van de laatste onafhankelijke kranten in Rusland, *Kommersant*, door de anti-Kremlin-gezinde oligarch-eigenaar Berezovskij verkocht en daardoor in het krachtenveld van het Kremlin geraakt. Het valt te bezien wat dit gaat betekenen voor de redactionele onafhankelijkheid van deze 'kwaliteitskrant'.
- 17 Zie Boris Groys, *Die Erfindung Russlands*, München: Hanser Verlag, 1994.
- 18 Marshall T. Poe, *The Russian Moment in History*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2003.
- 19 *Ibid.*, blz. 104.

Prof.dr J.J. van Baak is hoogleraar Slavische taal- en letterkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Tweede Koude Oorlog in aantocht

Het nieuwe Rusland als oud probleem

In de schaduw van de botsing met de fundamentalistische islam, zoals die thans als de grote uitdaging voor het Westen wordt beleefd, dreigt de aandacht voor andere tegenstellingen te verslappen, zoals die met *Rusland*. Sinds 2001 wordt zeker in Amerika alles tegen de achtergrond van Al-Qaeda gezien. Elk conflict wordt in beginsel langs dezelfde meetlat gelegd, en 'wie dan niet voor ons is, is tegen ons'.

Het is een vorm van zwart-witdenken die herinnert aan de Koude Oorlog, toen Washington en Moskou ook trachtten allerlei regionale problemen, die oorspronkelijk niets met hun onderlinge rivaliteit hadden uit te staan, in het keurslijf van hun eigen controversie te wringen. De hele dekolonisatieproblematiek in Afrika en Azië werd na 1945 al snel in dit licht gezien en mishandeld, van Soekarno en Nasser tot Zuid-Afrika en Vietnam. Hetzelfde gold voor de moeizame modernisering van Latijns-Amerika en de daarmee verbonden voortdurende afwisseling van democratie en dictatuur. Een laatste relict daarvan vormt de Amerikaanse obsessie met het verkalkte Cuba van Castro.

Zo was voor beide supermogendheden de steun aan halve en hele autocraten in bijvoorbeeld de Arabische wereld niet afhankelijk van de vraag of zij goede communisten c.q. goede democraten waren, maar van hun gewilligheid als pion in het mondiale schaakspel te dienen. Daarvoor betalen speciaal de Amerikanen, wegzinkend in hun vérgaand zelfgeschapen Irakese en Afghaanse moerassen, thans een hoge prijs. Zij bestrijden hier immers deels eigenhandig geschapen Monsters van Frankenstein, die ooit heel nuttig leken. Men denke aan de Taliban, het eindproduct van radicaal-islamitische bewegingen wier verzet tegen de Russische bezetting na 1980 op alle steun mocht rekenen, omdat zij zo prettig fanatiek een prijzenswaardige doodsvrachting ten toon spreidden. Wel, dat weten ze inmiddels rondom *Ground Zero* ook.

Van deze nieuwe Koude Oorlog tegen de fundamentalistische islam, die – net als de vorige – wel degelijk haar hete strijdtonelen kent, is de 'echte' Koude Oorlog in zekere zin het slachtoffer geworden. Want opnieuw dreigt Washington met zijn eendimensionale kijk op de wereld dezelfde fout te maken als

indertijd. Nu wordt niet meer steeds het gedrag van Teheran beoordeeld aan de hand van de vraag: komt dit misschien Moskou ten goede, maar omgekeerd het gedrag van Moskou steeds beoordeeld aan de hand van de vraag of dit misschien Teheran ten goede komt.

Hoe opvallend was niet het plotselinge stilzwingen van Amerika en Europa over de slachting die Rusland onder de Tsjetsjenen aanrichtte, omdat Washington de vliegvelden van Poetins Centraal-Aziatische vazalstaten voor de aanval op Afghanistan nodig had, en de EU zijn olie en gas? Bush keek de nieuwe tsaar diep in de ogen en wist dat hij aan de goede kant stond, Schröder betitelde hem als een 'oprecht democraat'. Op een handige manier wist Poetin het zó te brengen, dat zijn brute overheersing van de Kaukasus een noodzakelijk deel uitmaakte van de strijd tegen het internationale terrorisme, zoals ook Sharon zijn territoriale roofpolitiek in Palestina gedoogd wist te krijgen, door Arafat als het *alter ego* van Saddam Hoessein af te schilderen.

Zoals indertijd Nasser en Soekarno te weinig op hun *eigen merites* werden beoordeeld, zo gaat dat thans ook voor Poetin op. Daarbij speelt ongetwijfeld de nog steeds niet geheel verdwenen illusie een rol dat van Rusland binnenkort een fatsoenlijk Europees land gemaakt kan worden. Een illusie die, eveneens met het geostrategische oog op de nieuwe vijand in het Midden-Oosten, ook nog steeds ten opzichte van het op essentiële punten even moeilijk hervormbare Turkije bestaat, ook al lijkt daar, gezien de komende en nu inmiddels toch echt bijna onafwendbaar geworden *clash* over Cyprus en menige andere kwestie, voor de uitbreidingsgelovigen het uur van de ontzuivering wel eindelijk aan te breken. En net als Ankara vele jaren deed, poogt ook Moskou die illusie, die stoelt op een westerse verwarring van wenselijkheid met werkelijkheid, behendig te voeden door op gezette tijden – wanneer na een moord op een kritisch journalist in Europa weer even enig wantrouwen de kop opsteekt – op mooie nieuwe wetten te wijzen die aan een handboek van Montesquieu lijken ontleend, maar in feite de diepe kloof tussen papieren perfectie en barse realiteit moeten helpen verdoezelen.

Wat Rusland betreft, zou de tijd voor ontnuchtering nu toch echt eveneens wel nakende moeten zijn – en daarmee de tijd voor conclusies. De belangrijkste is dat Rusland politiek niet op weg is naar Europa, maar er zich steeds verder van verwijderd. De chaos van de Jeltsin jaren heeft alles wat met democratie en markteconomie te maken heeft, voor veel Russen *suspect* gemaakt: beide begrippen staan er niet voor welvaart, maar voor verarming – en ook voor een vorm van schaamteloze zelfverrijking van een kleine club *ex-apparatsjiks* die zich over de geprivatiseerde energiebedrijven met een gretigheid hebben ontfemd, waarbij het gegraai van hun soortgenoten bij Nuon en Essent als onbeduidend kruimelwerk knullig afsteekt.

Van de volkswoede daaromtrent heeft Poetin behendig gebruik gemaakt om deze oligarchen, op grond van hun economische macht de gevaarlijkste potentiële rivalen van het Kremlin, onder het mom van de introductie van 'de dictatuur van de wet' onschadelijk te maken. Daarbij wint de dictatuur het alleen steeds meer van de wet. Niet toevallig is een oud-KGB-man president en wint de oude KGB-klik daarmee gestaag aan invloed terug. Om het bekende woord van de Franse revolutionair Mirabeau over de verhouding tussen Pruisen en zijn leger te parafraseren: Rusland is geen staat die een geheime dienst bezit, maar een geheime dienst die een staat bezit.

Kortom: de hoop van 1989 dat Rusland een democratisch land wordt, is vervlogen. Daarmee is ook het ideaal van Gorbatsjov, als zou er straks in het 'Europese Huis' voor Rusland plaats zijn, een *fata morgana* gebleken. Op die verkeerde voorstelling van zaken zijn in de jaren negentig de nodige foute beslissingen gebaseerd, zoals Ruslands toelating tot de *Raad van Europa*. Het gegeven dat daarvan thans een land voorzitter is dat zich op dermate grove schaal aan mensenrechtenschendingen schuldig maakt, heeft deze instantie definitief van elk moreel gezag beroofd. Er is indertijd voor overijlde toelating gewaarschuwd, maar men wilde Moskou toen vooral niet teleurstellen, en hoopte dat opname beschavend zou werken.

Nu dat een volstreekte misvatting is gebleken, omdat Moskou altijd zijn machtsbelangen zal laten prevaleren, durft niemand de stap te nemen die volgens de eigen normen allang genomen had moeten worden: namelijk de schorsing van Rusland als lid. Dit behelst ook voor de *Europese Unie* een waar-

schuwing, gezien de vele onverbeterlijke optimisten die opnieuw twee landen hebben toegelaten die nog niet aan de eisen voldoen, maar die men daartoe verwacht te kunnen dwingen. De vrees voor ruzie maakt vrijwel elke instantie in Brussel tandeloos ten opzichte van kwaadwillenden die andere prioriteiten dan een pluim van *Amnesty International* stellen – en die kwaadwillenden weten dat.

Moskouse lessen

Zeker, Moskou is sinds het aantreden van Poetin bezig te proberen op alle terreinen zijn oude positie terug te winnen, hoe moeilijk dat ook is, gezien de sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie sterk verzwakte machtsbasis. Van de periode-Jeltsin hebben de huidige machthebbers drie dingen geleerd. Ten *eerste* dat democratie en markteconomie het enorme risico van verlies aan controle meebrengen, wat al snel in 'chaotische' toestanden resulteert. Ten *tweede* dat daarmee het land opengelegd wordt voor buitenlandse krachten, die door hun grotere efficiëntie en betere organisatie snel aan binnenlandse invloed kunnen winnen, wat ook de internationale bewegingsvrijheid van het Kremlin op termijn beperkt. En ten *derde* dat die buitenlandse krachten, ondanks alle mooie woorden over vrijheid, in de praktijk niet schromen van hun nieuwverworven machtspositie ongeremd ten eigen nutte gebruik te maken. In Poetins ogen heeft het vertrouwen dat Jeltsin, en zeker Gorbatsjov, in het Westen stelde, zich als uiterst naïef bewezen: Rusland was daarmee aan zijn rivalen uitgeleverd. Deze vanuit Kremlin-perspectief geenszins onlogische interpretatie verklaart de toenemende afsluiting van Rusland voor buitenlandse bemoeienis, zoals blijkt uit de verbeterde strijd tegen de oncontroleerbare NGO's.

In het verlengde daarvan heeft Moskou nog één, uit machtspolitiek zeer relevante, ervaring opgedaan. In de algemene hosannastemming van 1989 leken NAVO en Warschaupact beide hun langste tijd te hebben gehad. Het Warschaupact verdween inderdaad al spoedig, maar de NAVO bleef en werd zelfs met ex-satellieten plus ex-deelstaten van de gewezen Sovjetunie uitgebreid – ongetwijfeld een uiterst onaangename verrassing voor het Kremlin, dat er aanvankelijk op gerekend lijkt te hebben dat de eigen *goodwill* ten opzichte van het zelfbeschikkingsrecht van de Polen en Balten door de tegenpartij met grote terughoudendheid zou worden beloofd. In plaats van de Oost-West-wereldvrede die in zicht leek en

Gorbatsjov bewoog de Oost-Europese desertie te tolereren, was het eindresultaat dat Amerika zonder één gelost schot tot diep in Moskou's voormalige invloedssfeer was doorgedrongen. Hoezeer dit in westerse ogen ook allemaal de stabiliteit diende, en bovendien op basis van democratisch zelfbeschikingsrecht gebeurde en dus legitiem was: in Moskou hanteert men vanouds andere legitimiteitscriteria, en beoordeelde men het resultaat als het product van onder een valse dekmantel uitgevoerde ordinaire machtspolitiek. Dat is, gezien het Russische wereldbeeld, ook niet onlogisch, want zoals de waard is vertrouwt hij zijn gasten, en het optreden van hoofdgast Bush in het Midden-Oosten heeft dat wantrouwen van Rusland ongetwijfeld nog extra versterkt.

Oude geopolitiek keert weerom

Een en ander verklaart tevens Poetins opstelling inzake Wit-Rusland, Oekraïne, Georgië en indertijd Servië: niet nog méér terreinverlies. Het verklaart ook zijn houding in de kwestie-Iran. Hoezeer het

Rusland is niet op weg naar Europa, maar verwijderd zich er juist steeds verder van

eveneens in Russisch belang is dat dit land niet over kernwapens beschikt, Rusland wil zijn eigen positie markeren: goede relaties met Teheran geven dan een mooie gelegenheid een bres in de alomtegenwoordigheid van de Amerikanen te slaan. Met sympathie voor de religieuze idealen van president Ahmadinejad heeft dat weinig van doen, met geopolitiek des te meer. De meegaandheid onder Jeltsin ten aanzien van westerse wensen heeft het Kremlin te weinig opgeleverd, dus zoekt het naar alternatieven. Om die reden poogt Moskou ook de banden met Peking aan te halen, ofschoon dat gezien de scheve demografische verhoudingen en de economische opkomst van China versus de economische stagnatie van Rusland niet geheel zonder risico is. Elders in de wereld poogt Moskou eveneens weer voet aan de grond te krijgen, door opponenten van de Verenigde Staten te ondersteunen – zie Latijns-Amerika.

Kortom: de 'oude' Koude Oorlog mag dan met de ondergang van het communisme en de daaraan inherente ideologische scherpte verdwenen zijn, de geopolitieke positie van Rusland, die de buitenlandse

politiek van het Kremlin toen evenzeer – zo niet meer – voedde als het geloof in de eigen maatschappelijke heilsleer, is daarentegen niet veranderd. Gezien de daarmee samenhangende eigen internationale Russische agenda zou het uiterst kortzichtig zijn de Russische gedragingen alleen maar aan de hand van het islamprobleem te meten. Een essentieel kenmerk van de huidige gecompliceerde constellatie na 1989, en ook na 2001, is dat er niet één hoofdtelling meer is – zo dat idee niet ook al voordien op zeer selectieve perceptie van de complexe werkelijkheid berustte – maar er méér mondiale tegenstellingen zijn, die zich op zeer ingewikkelde wijze tot elkaar verhouden. Alles op één kaart zetten, waar toe de Amerikanen in hun 11-september-hysterie neigen, zal ons nog voor onaangename verrassingen plaatsen. Rusland mag dan economisch veel zwakker zijn dan Amerika en Europa, het kan het ons, door strategische uitbuiting van een alom verbreid anti-westers sentiment vanwege Amerikaanse arrogantie, nog knap lastig maken.

In dat opzicht is het Westen er, ondanks zijn economische overwicht, namelijk niet op vooruitgegaan. De interne cohesie staat zwaar onder druk als gevolg van een gaandeweg mentaal uiteengroeien van Europa en Amerika, dat het minder gemakkelijk maakt dan vroeger om één lijn te trekken: alleen aan de directe oostgrens van de EU lukt dat nog wel, gezien de eendracht tijdens de Oranjerevolutie in Oekraïne. Verdere oostwaartse uitbreiding van de Europese Unie kan weliswaar *nieuwe bondgenoten* binnenhalen, maar daarmee tevens de *wrevel* van een zich steeds meer buitengesloten voelend Rusland oproepen, en bovendien – misschien nog riskanter – de *interne cohesie* van de EU verzwakken, omdat de toetreding van geostrategisch belangrijk geachte landen als Oekraïne en Turkije bij de Europese bevolking op grote afkeer stuit. Het 'Nee' bij het Grondwetsreferendum was een teken aan de wand.

En buiten Europa? China en India opereren steeds zelfbewuster, en ook een land als Indonesië laat zich door niemand de les meer lezen. Washington heeft onder Bush voorts vrijwel heel Latijns-Amerika van zich vervreemd; de forse verschuiving naar links lijkt er, bij alle variatie in radicaliteit, een structureel en deels duidelijk anti-Amerikaans karakter te bezitten. De verhouding met de Arabische wereld is rampzalig verstoord door de invasie in Irak en de verblinde steun voor Israël, met als gevolg dat elk (toekomstig) democratisch gekozen Arabisch bewind op anti-

westerse leest zal zijn geschoeid, omdat men zich het tegendeel electoraal niet veroorloven kan. Terwijl het koesteren van de traditionele autoritaire bondgenoten in het Midden-Oosten de geloofwaardigheid als heraut van vrijheid en democratie ondermijnt. Het herstel van de door Bush aangebrachte schade vergt hier minstens een generatie. Voor Rusland en China, met hun distantie tot de Amerikaanse koers, bestaan hier allerhande kansen om – mede vanwege de olie zeer profijtelijke – banden aan te knopen.

Daarmee is ook aangegeven waar de lange-termijnoplossing gezocht moet worden, om te vermijden dat Amerika en het daaraan half vastgekittte Eu-

ropa internationaal geïsoleerd komen te staan. Het probleem is alleen dat het Europa ontbreekt aan de moed en de eendracht Amerika hierop ultimatief aan te spreken, en Amerika aan de wil om daarnaar te luisteren. En bij dat gebrek aan Europese moed en eendracht speelt ook de Nederlandse regering, door indertijd onder aanvoering van Balkenende en De Hoop Scheffer met voorbijgaan van de Verenigde Naties schaapachtig achter Bush aan Irak te zijn binnengewandeld, een weinig verheffende dissidente rol.

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

NIEUWE CLINGENDAEL EUROPEAN STUDIES PROGRAMME PUBLICATIE

Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid

door P. van Grinsven, M. van Keulen en J. Rood, 34 p., Prijs: € 7,50

Op 1 juni 2005 stemde een grote meerderheid van de Nederlandse kiezers tegen de Europese grondwet. In reactie daarop ging politiek Den Haag in bezinning. In bezinning op de vraag wat de verwerping van dit verdrag betekende voor het Nederlands Europa-beleid. Was een aanpassing daarvan noodzakelijk? Diende Nederland zich anders op te stellen in de Unie, wellicht minder pro-Europees? Dwong het nee tot een andere manier van omgang door de nationale politiek met Europa? Één conclusie die getrokken is, is dat een sterkere politisering van de nationale besluitvorming over Europa gewenst en noodzakelijk is. Burgers moeten beter geïnformeerd worden en met heldere keuzen worden geconfronteerd. Dat veronderstelt een actievere bemoeienis vanuit de politiek. Ten tweede, Europese integratie is nog steeds in het Nederlands belang, maar met mate en op onderdelen minder snel. Ziehier, kort samengevat, de stand van zaken aan de vooravond van de verkiezingen van 22 november.

Die verkiezingen zijn een goed ijkmoment om vast te stellen in hoeverre Europa een gepolitiseerd thema is. Worden burgers met heldere keuzen geconfronteerd? Wat zeggen de campagnes over de werkelijke mogelijkheden tot politisering van dit thema? Is politisering hoe dan ook mogelijk? En wat betekent de afgelopen periode voor het Nederlands Europa-beleid; een beleid dat na de verkiezingen door een nieuw kabinet zal moeten worden uitgedragen? Welke zijn de marges en mogelijkheden voor dit kabinet, zowel Europees als nationaal? Deze vragen worden in deze CESP-publicatie besproken.

De auteurs zijn verbonden aan het 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, e-mail: cesp@clingendael.nl

Een kwart eeuw Tsjechisch-Russische betrekkingen

In het verleden berokkende Rusland menig volk en vervolgens de hele wereld veel leed doordat Rusland nooit precies wist waar het begint en waar het eindigt.

Václav Havel¹

Het verleden mag geen belemmering vormen voor de uitbreiding van betrekkingen met het Rusland van heden.

Václav Klaus²

De Val van de Muur in november 1989 en de daarop volgende Fluwelen Revolutie betekenden voor de Tsjechen en Slowaken het einde van ruim veertig jaar communistische onderdrukking. Het was een periode van sovjetoverheersing. Van een zelfstandige Tsjechoslowaakse binnenlandse of buitenlandse politiek was geen sprake. Het neerslaan in augustus 1968 van de hervormingen van de Praagse Lente van Alexander Dubček door de strijdkrachten van de Sovjetunie en haar socialistische bondgenoten, maakte pijnlijk duidelijk wie het in Tsjechoslowakije voor het zeggen had.

Op Tsjechoslowaaks grondgebied werd een 75.000 man sterke sovjettroepenmacht gestationeerd. Het in gareel gebrachte Tsjechoslowakije, met een aan de Sovjetunie loyale en van het Kremlin afhankelijke partij- en staatsleiding, gold voor Leonid Brezjnev en zijn beide bejaarde opvolgers als een model-broederland. De overgrote meerderheid van de Tsjechische en Slowaakse bevolking ervoer deze sovjetdominantie van het openbare leven als Russische dominantie. De Russen (in de volksmond denigrerend *Rusáci* genoemd) waren de bezetters, onderdrukkers, vrijheidsrovers. Zij werden vrijwel algemeen veracht en zelfs gehaat.

Met de komst van Michail Gorbatsjov als secretaris-generaal van de Communistische Partij van de Sovjetunie in 1985 verdwenen deze gevoelens niet. De Rus Gorbatsjov, in het Westen al spoedig op handen gedragen, werd gewantrouwd. Niet alleen door de sceptisch ingestelde bevolking, maar tevens – en dat was nieuw – door de Praagse kameraden-partijleiders, die van zijn *perestrojka* en *glasnost* niets moesten hebben.

Gustáv Husák en andere geestverwanten van wijlen Brezjnev zagen in de sovjethervormingen terecht een bedreiging voor de eigen machtspositie. Uit zelfbehoud creëerden zij afstand tot Gorbatsjov en zijn hervormingsgezinde kring en werkten hem waar mogelijk tegen. Tevergeefs. Tijdens de kortstondige democratische revolutie in november 1989 werden zij weggevaagd. Juist door hun anti-Gorbatsjov-gedrag gaven deze trouwe aanhangers van de Sovjetunie de eerste aanzet tot een complete losmaking van Tsjechoslowakije.

Tsjechische dissidenten in het Kremlin

Toen de nieuwe democratische leiders, met de voormalige dissidente schrijver Václav Havel als president aan het hoofd, in december 1989 de macht overnamen, verkeerde Tsjechoslowakije ten opzichte van de Sovjetunie nog steeds in een afhankelijke positie, treffend omschreven als ‘een sovjetsatelliet’, maar dan ‘halfsoeverein’.³ Havel en de zijnen wilden hun land ‘terug naar Europa’ voeren. Met andere woorden, hun Tsjechoslowakije zo snel mogelijk van de sovjetinvloedsfeer losrukken en aansluiting bij het Westen bewerkstelligen.

Hoezeer de voormalige dissidenten rondom Havel de Sovjetunie wantrouwden en hoe improviserend zij in de eerste maanden van de democratie aan het werk gingen, onthult Havel in zijn jongste boek, waarin hij zijn eerste bezoek als Tsjechoslowaakse president aan Moskou in februari 1990 beschrijft: ‘In het vliegtuig overlegden wij hoe wij zouden kunnen ontkomen aan de ondertekening van het traditionele vriendschapsverdrag. Verlenging zou onze positie als vazalstaat weer voor jaren vastleggen. De Sovjets beschouwden de ondertekeningsceremonie van het vriendschapsverdrag als een automatisme. Zij vroegen ons niet eens of wij het überhaupt wensten.’⁴

President Havel kwam onderweg tussen Praag en Moskou met het voorstel in plaats van het vriendschapsverdrag een verklaring te ondertekenen waarin de Sovjets zouden erkennen dat de Sovjetunie en Tsjechoslowakije ‘twee gelijkgeredde staten’ waren. In allerhaast hebben hij, zijn minister van buitenlandse zaken en voormalige medegevangene Jirí Dienstbier, en enkele anderen toen een ontwerptekst

geschreven, deze nog vóór de landing van het toestel in Moskou in het Russisch vertaald en afgesproken te proberen de tekst bij Gorbatsjov ter sprake te brengen.

Gastheer Gorbatsjov gedroeg zich vriendelijk en voorkomend. Er gebeurde iets waarop Havel niet had gerekend: 'De grootste verrassing kwam toen ik de snel in het Russisch vertaalde verklaring die wij in het vliegtuig in elkaar hadden gezet, uit mijn zak haalde en [aan Gorbatsjov, H.R.] overhandigde. Zonder een woord van commentaar ging hij akkoord en gaf hij opdracht er feestelijke afdrucken van te maken en ter ondertekening klaar te leggen, in dezelfde Katerina-zaal waar een geheel ander document reeds op ons lag te wachten.⁵

Volledige soevereiniteit

Om volledige soevereiniteit van de Tsjechoslowaakse staat te bewerkstelligen, stelde het nieuwe bewind zich drie veranderingen ten doel. Alle drie hadden te maken met de relatie tot de Sovjetunie. De sinds 1968 in Tsjechoslowakije gelegerde sovjettroepen dienden zo spoedig mogelijk het land te verlaten. Voorts moest het Warschaupact worden ontmanteld, aangezien deze militaire organisatie het meest effectieve overheersingsmiddel van de Sovjetunie in het Oostblok vormde. Ten slotte wilde Tsjechoslowakije de Raad voor Wederzijdse Economische Hulp (de COMECON) ontbinden, een economisch samenwerkingsverband van de landen binnen de sovjetinvloedssfeer dat door de Sovjets gedomineerd werd en voor Tsjechoslowakije bijzonder nadelig was.

De Tsjechoslowaakse kansen op succes in de onderhandelingen met de Sovjetunie waren des te groter, omdat de buurlanden Polen en Hongarije, die ook sovjettroepen op hun grondgebied herbergden, dezelfde doelstellingen hadden. Bovendien bestond vanaf oktober 1990 als gevolg van de Duitse hereniging de DDR niet meer. Het Oostblok verkeerde in een ver gevorderde staat van ontbinding. In het jaar 1991 werden de Tsjechoslowaakse doelen bereikt.⁶ Dit nog vóór de dramatische gebeurtenissen in de Sovjetunie: de gijzeling van president Gorbatsjov door vijandelijk gezinde politici op de Krim in augustus 1991 en het uiteenvallen van de Sovjetunie en het aftreden van Gorbatsjov in december.

De Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek, zoals het democratische Tsjechoslowakije officieel ging heten, was geen lang leven beschoren. Na de Fluwelen Revolutie kwam de Fluwelen Scheiding

en hiermee op 1 januari 1993 een einde aan de gezamenlijke staat van Tsjechen en Slowaken.

Vanuit geopolitiek oogpunt bezien betekenden het uiteenvallen van de Sovjetunie en de Tsjecho-Slowaakse scheiding voor Tsjechië een aanzienlijke winst. Vóór 1989 grensde Tsjechoslowakije nog aan de Sovjetunie, met als gevolg aanhoudende inmenging in Tsjechoslowaakse aangelegenheden. Of, zoals premier Alexej Kosygin het in 1968 tegenover een verbouwereerde Dubček stelde: *vasja granitsa eto nasja granitsa* (jullie grens is onze grens).⁷ In 1991 kwam Oekraïne tussen Tsjechoslowakije en Rusland te liggen en vanaf 1993, na de Slowaakse zelfstandigheid, had Tsjechië geen gezamenlijke grens meer met voormalig sovjetgrondgebied. Zelfs wanneer in het ergste geval Rusland naar een autoritair regime met imperiale neigingen zou afglijden, zou Tsjechië – anders dan bijvoorbeeld de drie Baltische staten – niet direct worden bedreigd.

Koele betrekkingen

De betrekkingen tussen beide landen konden het best worden omschreven als 'gereserveerd en koel'. Tsjechië had er geen behoefte aan de relatie tot het Rusland van Boris Jeltsin te intensiveren. Alle aandacht van

In de Tsjechische verhouding tot Rusland voeren

scepticisme en kritiek de boventoon

de republiek ging uit naar een snelle integratie in de westerse structuren, te beginnen met de algehele heroriëntatie op de westerse markten. De post-sovjetmarkt was voor de Tsjechen – met uitzondering van de import van olie en gas uit Rusland – niet interessant meer, en die zat bovendien vol risico's.

In de Tsjechische politiek ten opzichte van Rusland na 1993 voerden scepticisme en een kritische houding de boventoon. De negatieve historische ervaring met de Sovjetunie en het sovjetcommunisme werd voortaan geprojecteerd op Rusland, waar het ultra-nationalisme van Vladimir Zjirinovski gevaarlijk aan invloed won en diverse autoritaire en extremistische groeperingen de kop opstaken. Met haar koele houding tot Rusland was de Tsjechische Republiek bepaald niet uniek. Dit was een algemene trend in de post-communistische Midden-Europese regio. Dit stond in schril contrast tot verscheidene

landen van de Europese Unie en tot de Verenigde Staten, die juist verbetering van hun relatie tot Rusland nastreefden en ook bereikten.⁸

Van zijn kant ondernam Rusland niets om de Midden-Europese zorgen weg te nemen. Eerder het tegendeel. De gewezen wereldmogendheid was weliswaar in omvang en bevolkingsaantal gereduceerd, maar zij bleef nog steeds het grootste land op aarde en een regionale (super)mogendheid van belang. De Russische Federatie leed bovendien aan, zoals het in Praag heette, 'aanvallen van grootmachtnostalgie',⁹ waardoor de Praagse regering destabilisatie in de Midden- en Oost-Europese regio vreesde.

Vooraf de zogenaamde Kozyrev-doctrine, genoemd naar de Russische minister van buitenlandse zaken Andrej Kozyrev (in het Westen bekend om zijn liberale en pro-Westerse opstelling), alarmeerde de Midden-Europese hoofdsteden. In een beleidsmemorandum van begin 1993 bezigde Kozyrev de term *blizkoje zaroebezjije* (het nabije buitenland). Hij benadrukte dat Rusland strategisch belang had bij de regio van de voormalige sovjetrepublieken. Vrijer geïnterpreteerd: Rusland behield zich het recht voor zijn belangen ook buiten het eigen grondgebied, te weten in 'het nabije buitenland', te verdedigen.¹⁰

Deze Groot-Russische retoriek van het bewind-Jeltsin, met tal van dreigende uitspraken van Russische politici, vooral aan het adres van de Baltische staten, deed in Praag de herinneringen aan het tijdperk-Brezjnev herleven. De Tsjechen stonden niet te wachten op een nieuwe variant van de 'leer van beperkte soevereiniteit'¹¹ uit de Russische koker. En al helemaal niet toen Kozyrev zich in 1994 liet ontvallen ook de Tsjechische Republiek tot de 'interessesfeer' van het nieuwe Rusland te rekenen.¹²

Het streven naar het NAVO-lidmaatschap bracht de betrekkingen nog meer onder spanning. Terwijl Praag de plaats in deze verdragsorganisatie als logisch gevolg van de Tsjechische westerse oriëntatie beschouwde en als de beste waarborg tegen chaotische Russische toestanden en bemoeienissen van Rusland met Midden-Europa, zag het Kremlin in de NAVO-uitbreiding een bedreiging voor eigen veiligheid en een doorkruising van zijn machtsaspiraties. De Kozyrev-doctrine was immers juist bedoeld om de NAVO buiten de voormalige sovjetinvloedsfeer te houden.

Russische grilligheden

De Tsjechische en Russische belangen stonden in de kwestie van toetreding van Tsjechië tot de NAVO

lijnrecht tegenover elkaar. Bovendien voelde de Tsjechische regering er niets voor over deze kwestie langs de officiële lijnen met Rusland te onderhandelen. Er was Tsjechië immers alles aan gelegen tegenover Moskou zijn jong verworven soevereiniteit te etaleren door de toetreding uitsluitend met de nieuwe partners te bespreken. In de Tsjechische visie had het Kremlin over het NAVO-lidmaatschap van de republiek niets te vertellen.

Het Russische bewind was echter een andere mening toegedaan. Dit hoewel president Jeltsin tijdens zijn bezoek aan Praag in augustus 1993 en daarvoor aan Warschau juist opvallend veel begrip voor de standpunten van Tsjechië en Polen aan de dag had gelegd. Zo ondertekende het Russische staatshoofd in Warschau een Pools-Russische verklaring waarin uitdrukkelijk vermeld stond dat toetreding van Polen tot de NAVO geen bedreiging van de Russische belangen inhield.¹³ En in Praag, op de gezamenlijke persconferentie met president Havel, verklaarde Jeltsin dat toetreding tot de Noord Atlantische Verdragsorganisatie uitsluitend een zaak van de Tsjechen was.¹⁴

Amper twee weken later liet het Kremlin in brieven aan de regeringen van de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Frankrijk en Duitsland echter weten een uitbreiding van de NAVO in Midden- en Oost-Europa als een 'vijandelijke daad' te beschouwen en daarom te verwerpen. Deze Russische grilligheden versterkten bij de drie voornaamste kandidaten voor de uitbreiding, Tsjechië, Polen en Hongarije, het beeld van Rusland als een onbetrouwbare mogendheid met 'zekere oriëntaalse hebberigheden', zoals Havel het uitdrukte.¹⁵

Vanwege het Russische *njet* van Jeltsin en zijn nieuwe minister van buitenlandse zaken Jevgeni Primakov (sedert januari 1996) was het NAVO-lidmaatschap voor Tsjechië en de twee andere Midden-Europese landen geen uitgemaakte zaak. De Russische politici vormden in de afwijzing van 'de NAVO-expansie' een gesloten front. Maar ook in West-Europese politieke kringen (Nederland inbegrepen) en in de Verenigde Staten hebben zowel aan linker- als aan rechterzijde tegenstanders van de uitbreiding van de NAVO zich krachtig geroerd.

De Midden-Europeanen hadden echter in de Amerikaanse president Bill Clinton, die al in januari 1994 op de topconferentie van de NAVO in Brussel een geleidelijke uitbreiding van de organisatie in het vooruitzicht stelde, een machtige medestander. Ten faveure van het Tsjechische lidmaatschap kwam er in



december 1996 een vurig pleitbezorger bij: de nieuwe Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Madeleine Albright, een Tsjechische van origine, die sympathieën voor haar geboorteland nooit onder stoelen of banken stak. Achter de schermen vonden harde onderhandelingen plaats tussen de hoogste vertegenwoordigers van de Verenigde Staten en Rusland over het openstellen van de NAVO voor nieuwe leden uit de voormalige communistische landen.¹⁶

Jeltsin had uiteindelijk het nakijken. De enige schrale troost voor het Kremlin was dat de uitbreiding, overeengekomen op de NAVO-top in Madrid in juli 1997, 'slechts' drie landen omvatte: Polen, Tsjechië en Hongarije, en (nog) niet de gewezen sovjetrepublieken Estland, Letland en Litouwen. Op 12 maart 1999 traden de drie Midden-Europese landen officieel toe tot het bondgenootschap tijdens een plechtigheid in de Truman Presidential Library in de Amerikaanse stad Independence (Missouri), goed beseffend aan welk land zij het lidmaatschap in de eerste plaats te danken hadden.

Het kostte het Rusland van Jeltsin moeite Tsjechië als deel van de gemeenschap van westerse landen te accepteren. Eigenlijk was het bewind hiertoe niet in staat. In Praag overheerste de opvatting dat Moskou zich beledigd voelde en zich daarom afreageerde op Tsjechië door het land 'te negeren' en verbetering van Tsjechisch-Russische betrekkingen systematisch te blokkeren. Een voorbeeld van deze houding vormde de slepende kwestie van de Russische schuld aan de Tsjechische republiek ten bedrage van \$ 3,6 mld. Wat de Tsjechen ook probeerden, Rusland maakte geen aanstalten het bedrag te vereffenen.¹⁷

De Russische zijde omschreef de Tsjechische houding als 'geringschattend' en in een protestnota uit het jaar 2000 aan Praag noemde zij de betrekkingen tussen beide landen zelfs 'confronterend'.¹⁸ Veel kwaad bloed bij de Russen zette het Tsjechische besluit om voor de Russische burgers vanaf 2000 een visumplicht in te stellen, 'ter verhindering van de penetratie van de Russische maffia op Tsjechisch grondgebied', zoals het officieel heette.¹⁹ De republiek moest deze maatregel echter wel nemen, wilde zij aan de toelatingseisen van de Europese Unie voldoen. Tsjechië was het eerste land in het voormalige Oostblok dat tot deze visumplicht overging, tot ergernis van het Kremlin en van honderdduizenden gedupeerde Russische toeristen, dit terwijl de Russisch-sprekende criminele benden in Praag en elders in het land hun activiteiten onverminderd voortzetten.

Havel en Rusland

Václav Havel koesterde nooit warme gevoelens voor de Sovjetunie, Rusland en hun leiders. Slechts Michail Gorbatsjov vormde hierop een uitzondering. Net als andere westerse leiders toonde Havel respect voor de persoonlijke verdienste van deze Rus bij de geweldloze afbraak van het communisme. Naar aanleiding van het tienjarig jubileum van de Fluwelen Revolutie, in november 1999, reikte het Tsjechische staatshoofd oud-president Gorbatsjov de hoogste onderscheiding van zijn land uit: de Orde van de Witte Leeuw.

Gedurende zijn *Tsjechoslowaakse* presidentschap (1989-1992) bezocht Havel de Sovjetunie/Rusland drie keer: tweemaal ten tijde van Gorbatsjov in 1990, om te onderhandelen over het vertrek van de sovjettroepen uit Tsjechoslowakije en over de ontbinding van het Warschaupact; en één keer in 1992, op staatsbezoek bij Jeltsin. Als *Tsjechisch* president (1993-2003) is Havel niet op officieel bezoek geweest. Hij vertoonde zich in Moskou alleen in

In de ogen van het Kremlin behoorde Havel tot Ruslands grootste dwarsliggers op het wereldtoneel

1995, ter gelegenheid van de 50-jarige viering van de Sovjetoverwinning op Hitler.²⁰

Met Jeltsin sprak Havel persoonlijk twee keer, met diens opvolger Vladimir Poetin nooit. De voormalige dissident, die in totaal ruim vijf jaar in de communistische kerker had doorgebracht, toonde jegens de voormalige KGB-er Poetin de nodige reserves. Sterker: men kan bij Havel zelfs spreken van een persoonlijke antipathie. Lieden als Poetin maakten immers in het communistische Tsjechoslowakije een normaal leven onmogelijk.

In de ogen van het Kremlin behoorde Havel tot Ruslands grootste dwarsliggers op het politieke wereldtoneel en tot de voornaamste architecten van de NAVO-uitbreiding met onder meer de Baltische staten. Het was immers de Tsjechische president die op de NAVO-top in Praag in november 2002, in aanwezigheid van de Amerikaanse president George W. Bush, de uitnodiging voor het NAVO-lidmaatschap aan zeven nieuwe leden wereldkundig maakte en hen als eerste feliciteerde.²¹

Ook na zijn presidentschap uit Havel op internationale fora en in open brieven scherpe kritiek op het bewind van Poetin vanwege de Russische oorlog in Tsjetsjenië en wegens beknutting van de democratische rechten en vrijheden in Rusland zelf.

Poetin en Klaus

Tsjechische presidenten oefenen weliswaar invloed uit op de buitenlandse politiek van Tsjechië, maar niet meer dan dat. Bij president Poetin ligt het anders: hij geeft de richting aan het buitenlands beleid van zijn land, hij *is* het Russische beleid. Vergeleken met Jeltsin bepaalde Poetin een meer realistische koers ten opzichte van landen van Midden-Europa en activeerde hij de buitenlandse politiek jegens deze regio.

Tsjechië reageerde op deze koerswijziging alert en met opluchting. Het bezoek van *president* Václav Klaus aan Moskou in november 2003 markeerde 'een nieuwe periode in de Tsjechisch-Russische relatie' (woorden van Klaus zelf). En volgens Poetin kenmerkten zich de betrekkingen 'door een stabiel en positief karakter'.²² Poetin en Klaus kunnen het goed met elkaar vinden. De Russische president weet het uitgesproken eurocriticisme van Klaus te waarderen, evenals zijn openlijke afwijzingen van de NAVO-bombardementen op Servië in 1999 en van de Amerikaanse aanval op Irak in 2003. (De Tsjechische *regering* toonde zich daarentegen in deze drie kwesties pro-Europees, pro-NAVO en pro-Amerikaans.)

De econoom Klaus, voor wie anders dan bij Havel 'eerst de business en dan de moraal' komt, doet in zijn lofuitingen op Poetin aan de Duitse oud-bondskanselier Gerhard Schröder denken. Klaus over Poetin: 'Hij is een pragmaticus die zeer rationeel en snel handelt. Hij geeft graag en onomwonden zijn mening weer. Dit spreekt mij aan, omdat ik mij op dezelfde wijze probeer te gedragen.'²³ Zulke lovende woorden over deze Russische president zal men uit monde van de staatshoofden van Polen of van de drie Baltische staten zeker niet horen; zij zouden neerkomen op politieke zelfmoord.

Er is van Klaus ook niet bekend of hij het Russische optreden in Tsjetsjenië ooit veroordeelde. Wel houdt de Tsjechische president de belangen van zijn land scherp in het oog. Zo protesteerde hij krachtig bij Poetin toen de Rus in Moskou ter gelegenheid van de 60ste verjaardag van de overwinning op nazi-Duitsland de Poolse generaal Wojciech Jaruzelski een onderscheiding opsplde; dit was dezelfde

generaal die in 1968 als minister van defensie de Poolse troepen bevel gaf aan de zijde van de Sovjets Tsjecho-Slowakije binnen te vallen.²⁴

Zakelijke relatie

Voorlopig hoogtepunt in de bilaterale betrekkingen vormde het staatsbezoek van Poetin aan Praag in maart van dit jaar. De Russische president erkende de 'morele verantwoordelijkheid van Rusland' voor de militaire interventie in 1968 en noemde deze 'tragisch', wat van Tsjechische zijde met voldoening werd aangehoord. Daags tevoren liet Poetin zich in soortgelijke bewoordingen uit in Boedapest over de Hongaarse Opstand van 1956.²⁵

Gastheer Klaus verraste Poetin met het voorstel de besprekingen op de Praagse Burcht direct in het Russisch te voeren; een geste waarvoor de Russische gast zijn 'grootste waardering' uitsprak.²⁶ In het officiële verkeer van staatslieden uit de voormalige satellietlanden met de Russische president was dit gebaar bijzonder te noemen. Het moest kracht bijzetten aan Klaus' streven naar 'onthistorisering' en 'normalisering' van de betrekkingen met het huidige Rusland. Dat de Russische president het met deze pragmatische benadering roerend eens is, behoeft geen betoog. Hij rekent thans Tsjechië en Hongarije tot de landen waarmee het Rusland gelukt is 'het meest pragmatische model van politieke samenwerking en van handels-economische betrekkingen' tot stand te brengen.²⁷

Geen economische en handelsrelatie met Rusland zonder een werkbare politieke verhouding. De Tsjechische regeringen, van welke signatuur dan ook, zijn van dit feit doordrongen. Tsjechië kan voorlopig niet zonder Russische olie en gas. Tsjechische bedrijven, thans ingebed in economische structuren en markten van de Europese Unie, zien bovendien hun kansen op de Russische markt. De export naar Rusland is niet spectaculair (bijvoorbeeld kleiner dan die naar Nederland), maar groeit gestaag.²⁸

Wat een werkbare verhouding is en wat niet, wordt door Rusland bepaald. De buurlanden Oekraïne en Georgië konden de Russische macht recentelijk ervaren. De weerbarstige Polen, onder de gebroeders Kaczynski, en de Baltten, die van de gepikeerde Poetin verontschuldiging eisen voor de sovjetmisdaden op hun grondgebied begaan en die de oorlog in Tsjetsjenië onverminderd aan de kaak stellen, zijn gewaarschuwd. Wat Tsjechië zelf betreft, het laat jegens het 'petro-autoritarisme' van Poetin dezelfde

reflexen zien als Nederland en de oude lidstaten van de Europese Unie. Tsjechië toont zich in zijn kritiek op het bewind van Poetin terughoudend. Deze ingetogen houding leidt tot groeiende onrust bij de Tsjechische mensenrechtenactivisten en anderen die voor de democratie in Rusland vrezden, maar tot tevredenheid van het Tsjechische zakenleven.

Noten

- 1 Václav Havel, *Prošim struěni. Rozhovor s Karlem Hviěd'alou, poznámky, dokumenty*, Praag: Gallery, 2006, blz. 218.
- 2 Václav Klaus, aangehaald in: *Lidové Noviny*, 3 maart 2006.
- 3 Vladimír Votápek, 'Ěeská východní politika', in: Otto Pick & Vladimír Handl (red.), *Zabraněni politika Ěeské republiky 1993-2004. Úspěchy, problémy a perspektivy*, Praag: Instituut voor Internationale Betrekkingen, 2004, blz. 100.
- 4 Havel, *a.w. noot 1*, blz. 103-104.
- 5 *Ibid.*
- 6 Op 26 juni 1991 heeft de laatste Russische soldaat het land verlaten. De COMECON hield 28 juni op te bestaan, terwijl het Warschaupact definitief werd opgeheven op de conferentie in Praag van 1 juli 1991. Zie Alexandr Ort, 'Zminy v Evropi a v Ěeskoslovensku 1989-1992', in: Alexandr Ort e.a., *Zabraněni politika Ěeské republiky*, Publicatie van de Faculteit der Internationale Betrekkingen aan de Economische Universiteit te Praag, 2002, blz. 32-34.
- 7 'Vojenský vpád Varšavské smlouvy do Ěeskoslovenska v roce 1968', in: *Ěeské Listy*, VII, juli/augustus 2006, blz. 7.
- 8 Michal Reiman, 'Rusko v Ěeské politice po roce 1989', in: *Zabraněni politika Ěeské republiky 1993-2004*, blz. 109 e.v.
- 9 Votápek, *a.w. noot 3*, blz. 101.
- 10 Zie Fabrizio Tassinari, 'Russian Self-identity and the Baltic Sea Region: Trajectories of Regional Integration', in: Paul Holtom & Fabrizio Tassinari (red.), *Russian Participation in Baltic Sea Region-Building: A Case Study of Kaliningrad*, Gdansk/Berlijn, 2002, blz. 9 e.v.
- 11 Deze zogenaamde *Brezjnev-doctrine* werd geformuleerd naar aanleiding van de sovjetinval in Tsjechoslowakije in augustus 1968 en diende ter rechtvaardiging hiervan. De Sovjetunie had de 'internationale plicht' met alle middelen – ook militaire – in te grijpen, wanneer in een socialistisch land het socialisme bedreigd werd. Zie R.A. Remington, *Winter in Prague. Documents on Czechoslovak Communism in Crisis*, Cambridge (Mass.)/Londen, 1969, blz. 411 e.v.
- 12 *Lidové Noviny*, 3 november 2003.
- 13 Votápek, *a.w. noot 3*, blz. 102.
- 14 Havel, *a.w. noot 1*, blz. 213.
- 15 *Ibid.*
- 16 Een interessante bron vormen de memoires van Madeleine Albright, *Mevrouw de Minister. Het persoonlijke verhaal van de machtigste vrouw van de VS*, Amsterdam, 2003, blz. 264 e.v.
- 17 Om van het probleem van niet-solvent Rusland af te zijn, heeft de sociaal-democratische regering van Miloš Zeman eind 2001 het grootste deel van de schuld ad \$ 2,5 mld verkocht aan de particuliere firma Falcon Capital, voor slechts 22% van de oorspronkelijke waarde. De resterende \$ 1,1 mld volgde later. Zie: *Lidové Noviny*, 3 november 2003. Van deze bijzonder onvoordelige transactie heeft de Tsjechische politiek nog steeds spijt, zeker nu blijkt dat Rusland voor het jaar 2007 een begrotingsoverschot van \$ 51 mld verwacht, terwijl zijn deviezenreserves ruim \$ 250 mld bedragen.
- 18 Jan Rybábø, 'Proě si dnes Rusové a Ěěši navzájem pøliš nerozumíj' [Waarom de Russen en de Tsjechen elkaar heden niet goed begrijpen], in: *MF Dnes*, 3 november 2003.
- 19 Zie Petruška Šustrová, 'Ěeský vztah k Rusku' [De Tsjechische verhouding met Rusland], in: *Mezinárodní Politika*, XXX, 2/2006, blz. 19-20; en *Lidové Noviny*, 3 november 2003.
- 20 De Tsjechische delegatie was toen opzettelijk zo klein mogelijk gehouden en Havel kwam en vertrok weer zonder president Jeltsin te spreken. Zie: Havel, *a.w. noot 1*, blz. 33; *Lidové Noviny*, 3 november 2003. Ter vergelijking: president Havel bezocht de Verenigde Staten officieel negen keer, terwijl het aantal niet-officiële bezoeken nog beduidend hoger lag. Het echtpaar Clinton en Madeleine Albright rekenen Havel tot hun persoonlijke vrienden. Ook de achttien bezoeken aan Duitsland vormden een schril contrast met de bescheiden reislust van de toenmalige Tsjechische president naar Rusland.
- 21 Havel, *a.w. noot 1*, blz. 224.
- 22 *Lidové Noviny*, 3 november 2003. Dit was al het tweede bezoek van Klaus aan Rusland in het eerste jaar van zijn presidentschap. In mei 2003 nam hij deel aan festiviteiten ter gelegenheid van de 300ste verjaardag van de stichting van Sint Petersburg.
- 23 *Týden*, 10 november 2003.
- 24 *Právo*, 10 mei 2005.
- 25 *Hospodářské Noviny*, 1 maart 2006.
- 26 *MF Dnes*, 2 maart 2006.
- 27 Uitspraak van Poetin in Boedapest op 28 februari jl., geciteerd in *Lidové Noviny*, 3 maart 2006.
- 28 Van 516 miljoen euro in 2003 naar 1,123 miljard euro in 2005. Ter informatie: in het jaar 2004 exporteerde Tsjechië goederen ter waarde van 1,58 miljard euro naar Nederland.

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

EU-Raadssecretariaat en Europees buitenlands beleid

Méér dan een griffier

Met het Franse en Nederlandse 'nee' tegen de Europese grondwet sneuvelde enige belangrijke amendementen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Nieuwe ideeën kwamen niet uit de lucht vallen, maar passen in een toenemende behoefte het buitenlands beleid te institutionaliseren met permanente structuren in Brussel. Eerder besloot men het GBVB operationeler te maken via nieuwe organen, zoals het *Politiek en Veiligheidscomité*, dat vanuit Brussel dagelijks de buitenlandse ontwikkelingen volgt, en versterking en herstructurering van bestaande structuren in het Raadssecretariaat.¹

De rol van het Raadssecretariaat op het gebied van het GBVB is de laatste jaren in een stroomversnelling geraakt. Sinds het Verdrag van Amsterdam (in werking getreden in 1999) en de aanstelling van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB is het Secretariaat langzamerhand uitgegroeid tot een *uitvoerende macht*, daar waar vóór die tijd zijn taken louter ondersteunend waren. Deze ommezwaai is significant, omdat men er lange tijd alles aan heeft gedaan de 'brusselisatie' van het buitenlands beleid tegen te houden. Zo bestond er niet eens een secretariaat gedurende de eerste 17 jaar (1970-1987) van Europese Politieke Samenwerking (EPS), de voorloper van het GBVB. Verder moest EPS het tussen de Europese Akte (1987) en het Verdrag van Maastricht (1993) doen met slechts vijf gedetacheerde diplomaten (tegen meer dan 400 medewerkers nu).²

In 1988 heeft Maarten Lak, ambtenaar bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, de toenmalige ontwikkeling van het EPS-Secretariaat beschreven in een artikel in de *Internationale Spectator*.³ Ons artikel pikt de draad op. Zo wordt ingegaan op de ingrijpende ontwikkelingen in het Raadssecretariaat sinds het Verdrag van Amsterdam. De aanstelling van Solana als Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de geleidelijke ontwikkeling van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid vormen een keerpunt. De staf wordt uitgebreid,

interne structuren worden aangepast en aan de traditionele *ondersteunende* rol van het Secretariaat worden *uitvoerende* taken toegevoegd.

De muur van Brussel

Na het mislukte plan-Pleven in de jaren vijftig en de Fouchet-plannen in de jaren zestig zetten de regeringsleiders begin jaren zeventig *Europese Politieke Samenwerking* (EPS) op langs intergouvernementele lijnen. Dit coördinatiemechanisme voor het buitenlands beleid werd door de toenmalige zes lidstaten buiten het kader van de Europese Gemeenschap (EG) geplaatst, met een beperkte rol voor de Europese Commissie. De ondersteuning werd toevertrouwd aan het roulerende voorzitterschap. Niet dat de opstellers van het rapport van Luxemburg (rapport-Davignon, 1970) de kwestie van secretariële ondersteuning over het hoofd hebben gezien. Het probleem lag in de keuze van een vaste standplaats. Waar Brussel, als zetel van de Commissie, voor onder andere Nederland een evidente keuze was, pleitte Frankrijk, uit angst voor 'brusselisatie', voor Parijs. Bovendien speelden ook de Franse wens een tegenwicht te bieden tegen de Verenigde Staten en het vertrek van het NAVO-hoofdkwartier uit Parijs in 1966 een rol.

Al snel bleken de ondersteunende taken voor kleinere landen vrij zwaar; in het rapport van Kopenhagen (1973) werd erop gewezen dat het voorzitterschap ook een beroep kan doen op de andere lidstaten.⁴ Het rapport van Londen (1981) specificerde deze samenwerking door te voorzien in een mogelijke taakverdeling binnen de 'trojka' (zittend, voorgaand en komend voorzitterschap). In de praktijk leenden lidstaten elkaar inmiddels al staf uit. Niettemin bleef EPS een zesmaandelijks reizend circus, met als enige continuïteit een archiefkoffer die van hoofdstad naar hoofdstad werd getransporteerd. Deze situatie bleek onverzoenbaar met een volwaardig verlangen naar Europees buitenlands beleid. Bij de Europese Akte (1987) werd na 17 jaar samenwerking eindelijk een Secretariaat in Brussel gevestigd.

Men koos voor een kleine en flexibele structuur van 16 stafleden, gedetacheerd en betaald door nationale ministeries van buitenlandse zaken. Naast tien ondersteunende medewerkers, delegerden vijf opeenvolgende voorzitterschappen elk een diplomaat voor een periode van tweeënehalf jaar. De Raad benoemde de Italiaanse ambassadeur Jannuzzi tot het hoofd van het Secretariaat.⁵ Vanwege praktische overwegingen werd het EPS-Secretariaat gehuisvest in het EG-Raadssecretariaat, waarvan het formeel géén deel uitmaakt: een speciaal gebouwde muur moest deze scheiding duidelijk maken.⁶ Europese Politieke Samenwerking en Europese economische integratie zijn twee aparte werelden en daarover mocht volgens de beleidsmakers geen misverstand bestaan.

Ondanks deze fysieke scheidslijn liep het takenpakket van de EPS-eenheid parallel aan dat van het EG-Raadssecretariaat: het voorzitterschap assisteren 'bij de voorbereiding en tenuitvoerlegging van de activiteiten van de [EPS], alsmede bij administratieve aangelegenheden'.⁷ De taak van het EPS-Secretariaat was dus louter ondersteunend en de politieke sturing bleef geheel in handen van het voorzitterschap.

Hergroepering externe betrekkingen

Daar waar het Europees buitenlands beleid tijdens de Europese Eenheidsakte een bijrol speelde, stond het centraal tijdens de onderhandelingen in *Maastrecht* (1991, 1993). Ontwikkelingen zoals de val van de Berlijnse muur, de Golfoorlog en de crisis in Joegoslavië stimuleerden de lidstaten concreet vorm te geven aan hun ambitie een grotere rol in de wereld te spelen. Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid werd ondergebracht in een tweede intergouvernementele pijler van het EU-Verdrag. Het EPS-Secretariaat werd onderdeel van het EG-Raadssecretariaat in een nieuw Directoraat-Generaal Externe betrekkingen (DG E) en ging verder door het leven als de GBVB-eenheid. Ze werd versterkt met één diplomaat per lidstaat, elf ambtenaren uit het Raadssecretariaat en een Commissie-ambtenaar.⁸ In DG E werden verder alle diensten op het gebied van *externe betrekkingen* gegroepeerd (naast GBVB, ook handel en ontwikkelingssamenwerking). Deze laatste twee domeinen zijn bemand met stafleden die voor een carrière als Europees ambtenaar hebben gekozen en die zich de administratieve cultuur en normen van het Secretariaat eigen hebben gemaakt. Bij de gedetacheerde diplomaten is nog veel ster-

ker het nationale perspectief aanwezig en het is niet verwonderlijk dat de mix met de 'klassieke' ambtenaren uit het Raadssecretariaat niet vanzelfsprekend is. Volgens Desmond Dinan heeft het minstens twee jaar geduurd voordat beide groepen op elkaar ingespeeld raakten.⁹

Amsterdam en het EVDB: een breuklijn

De ongetwijfeld belangrijkste breuklijn in de ontwikkeling van het Secretariaat kwam met het *Verdrag van Amsterdam* (1999) en de benoeming van Solana als de *Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB*. Zijn thuisbasis werd niet de Europese Commissie, zoals sommigen hoopten, maar het Raadssecretariaat, waar hij tevens de functie van secretaris-generaal bekleedt. Solana kreeg geen initiatiefrecht, maar assisteert de Raad 'door bij te dragen tot de formulering, voorbereiding en uitvoering van beleidsbeslissingen, en waar dienstig [...] door een politieke dialoog met derden te voeren'.¹⁰ Solana heeft de politieke dimensie van zijn functie ten volle weten uit te buiten en voor velen is hij *het* gezicht van het Europees buitenlands beleid.

De komst van de Hoge Vertegenwoordiger bracht ook belangrijke veranderingen op administratief niveau. Voor het eerst werd een deel van de staf rechtstreeks betrokken bij het formuleren van beleid. Voor deze inhoudelijke ondersteuning werd een nieuwe 'eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing' (tegenwoordig beleidseenheid, beter bekend als *Policy Unit*) opgezet. Omdat deze eenheid instaat voor een lange-termijnvisie op het gebied van het GBVB, kiest men opnieuw voor gedetacheerde diplomaten. Zij vormen een brug met de hoofdsteden en staan garant voor de inbreng van de diverse nationale visies in dit gevoelige domein. Daarnaast zijn ook ambtenaren van de Commissie, de West-Europese Unie (WEU) en het Raadssecretariaat vertegenwoordigd in de *Policy Unit*. DG E bleef het voorzitterschap ondersteunen. In de praktijk bleek deze taakverdeling tussen DG E (ondersteunend) en de *Policy Unit* (beleidsmatig) niet te werken en vanaf 2004 werd de staf van de eenheid geleidelijk aan geïntegreerd in de geografische directoraten van DG E.¹¹

Een tweede mijlpaal – parallel met de komst van Solana – was het startsein van de Europese Raad in Keulen en Helsinki (1999) om vorm te geven aan de ontwikkeling van een *Europees Veiligheids- en Defensiebeleid* (EVDB). De EU verkreeg middelen voor uitvoering van militaire en civiele vredeshand-

havings, reddings- en humanitaire operaties. Resultaten volgden in 2003 met de eerste missies in de Balkan.

Binnen DG E werden twee nieuwe directora-ten opgezet, verantwoordelijk voor 'Defensiezaken' en 'Civiel Crisis Management'. Verder werd het Secretariaat de thuishaven van de EU Militaire Staf (EUMS) en een Gemeenschappelijk Situatie Centrum (SITCEN), dat vertrouwelijke informatie analyseert (staf van ruim 50). De EUMS bestaat nu uit zo'n 175 gedetacheerde militairen en is verder aan het uitbreiden. Zijn voornaamste taak is om zowel de Hoge Vertegenwoordiger als het Militair Comité (het hoogste militaire orgaan in de Raad) van militair advies te dienen in de vorm van vroegtijdige waarschuwing, situatie-analyse en strategische plan-ning.¹²

De aanwezigheid van mannen en vrouwen in uni-form bracht ook nieuwe uitdagingen op het gebied van veiligheid en bescherming van vertrouwelijke informatie. Na een kort verblijf in de 'Justus Lipsius', het centrale Secretariaatsgebouw, werden alle afdelingen die met het EVDB te maken hebben, ondergebracht in een aparte beveiligde locatie aan de Kortenberglaan. Hoewel deze verhuizing niet be-vorderlijk was voor de samenwerking met de andere voor het extern beleid van de EU verantwoordelijke afdelingen, was ze noodzakelijk om te voldoen aan de veiligheidseisen van de NAVO en de Verenigde Staten.

Het Secretariaat anno 2006

Zo hebben het Raadssecretariaat, en vooral de afde-lingen verantwoordelijk voor het Europees buiten-lands beleid, een lange weg afgelegd. Deze ontwik-keling wordt weerspiegeld door 1 een groeiende staf; 2 veranderende en nieuwe structuren; en 3 uitbrei-ding van het takenpakket.

De laatste tien jaar is het aantal ambtenaren, diplomaten en militairen in het Raadssecretariaat drastisch toegenomen. Naast de extra staf die het Secretariaat zelf heeft gerekruteerd (zowel vast als tijdelijk) en de overgenomen WEU-staf, gaat het om gedetacheerde nationale diplomaten, experts en militairen. De voorkeur voor gedetacheerd personeel heeft alles te maken met de wens van de lidstaten zoveel mogelijk greep te houden op het Europees buitenlands beleid. Volgens recente cijfers gaat het voor het GBVB om een totaal van méér dan 200 gedetacheerde diplomaten en experts.¹³

De revolutie in het Secretariaat blijkt verder uit de toegenomen complexiteit van de interne structuren. Het Directoraat-Generaal voor 'Externe en Politiek-Militaire Zaken' is nauwelijks nog vergelijkbaar met de DG E die na het Verdrag van Maastricht werd opgezet. Naast het voor ontwikkelingssamenwerking en multilaterale handel verantwoordelijk directoraat en de geografische directoraten zijn er nu twee direc-toraten die zich uitdrukkelijk met defensie en civiel crisisbeheer bezighouden.¹⁴ Ook is een hele reeks nieuwe structuren opgezet. De *Policy Unit* (of wat er nog van over blijft), de EUMS en het SITCEN vallen rechtstreeks onder Solana. Contacten tussen de Hoge Vertegenwoordiger en deze diensten lopen via Solana's kabinet, een kleine eenheid die uit vier adviseurs en een kabinetschef bestaat. Voor belang-rijke onderwerpen, zoals *terrorismebestrijding*, *non-proliferatie* en *mensenrechten*, doet Solana een beroep op 'Persoonlijke Vertegenwoordigers'. Gijs de Vries, die de portefeuille terrorisme bekleedt, is hiervan de bekendste. Ook zijn er diverse speciale vertegen-woordigers (EUSR), die de secretaris-generaal/Hoge Vertegenwoordiger rapporteren over de situatie 'ter plaatse', in bijvoorbeeld Bosnië, Kosovo, het Mid-den-Oosten en Soedan.

De belangrijkste breuklijn is echter het uitgebreide *takenpakket*: naast de ondersteunende en advise-rende functie wordt het Secretariaat nu ook betrok-ken bij het uitvoeren van beleid. Ongetwijfeld blijft de traditionele ondersteunende rol – organiseren van vergaderingen, het boeken van ruimten, ver-spreiden van werkstukken, het regelen van tolken en vertalingen, opstellen van notulen – belangrijk, zonet essentieel.¹⁵ Ook de adviserende functie die de Raadsambtenaren over de jaren hebben weten te verwerven dank zij hun goede kennis van procedu-res en dossiers, juridische expertise en aanwezigheid die verscheidene voorzitterschappen omvat, blijft bestaan. Het Secretariaat is nauw betrokken bij het formuleren van compromisvoorstellen, niet alleen wat de vorm maar ook wat de inhoud betreft.¹⁶ Ook al hebben het voorzitterschap en de Raad het laatste woord, in de praktijk scheidt dit ruimte voor een zekere invloed. Dit geldt zowel voor verdragsonder-handelingen in het kader van een intergouvernemen-tele conferentie als voor de dagelijkse besluitvorming in de Raad.

Sinds het Verdrag van Amsterdam komt daar op het gebied van het Europees buitenlands beleid een uitvoerende functie bij. Het Secretariaat krijgt voor

het eerst de mogelijkheid bij te dragen aan formulering en uitvoering van beleid. Binnen de eerste pijler neemt de Europese Commissie deze rol waar, maar op het gevoelige gebied van buitenlands beleid houden de lidstaten liever zoveel mogelijk de touwtjes in handen. Ze hebben daarom de toenemende vraag naar centralisatie en coördinatie beantwoord met uitbreiding van de rol van het Secretariaat.

Relevant is waaruit deze uitvoerende functie concreet bestaat en hoe het Secretariaat met deze nieuwe taak omgaat. Een verschil met de eerste pijler komt reeds tot uiting bij het vaststellen van de agenda. Hoewel het initiatiefrecht alleen aan het voorzitterschap en de lidstaten toebehoort, kunnen Solana en zijn ambtenaren aan de hand van strategie- of optie-*papers* proberen bepaalde thema's onder de aandacht te brengen. Dit was het geval in de problematiek rond Moldova. Ook met betrekking tot de missie bij de Rafah-grensovergang in de Palestijnse gebieden heeft Solana pro-actief gehandeld. Verder speelt het Secretariaat een rol bij voorbereiding en uitvoering van militaire en civiele missies. Een groot deel van de achtergronddocumenten en de ontwerp-tekst voor het gemeenschappelijk optreden voorafgaand aan de beslissing om te interveniëren, worden opgesteld in Brussel. Als eenmaal het besluit voor een bepaalde missie gevallen is, werkt het Raadssecretariaat, in nauwe samenwerking met het voorzitterschap, de lidstaten en de Commissie, aan het operationeel plan.

Ook tijdens de missies verzorgt het Raadssecretariaat een aantal uitvoerende taken. Vanuit het 'operatiecentrum Brussel' staat het in voor publieke aanbestedingen en contacten met het gastland en EU-spelers ter plekke. Verder is het Raadssecretariaat gedeeltelijk verantwoordelijk voor de goede afwikkeling van de financiën: de financiering van gemeenschappelijke kosten van militaire missies loopt niet via het EU-budget, maar via een apart financieringsmechanisme *Athena*. Dit mechanisme wordt door ambtenaren in het Raadssecretariaat beheerd.

Kortom, heel wat van de functies die in het geval van handelsbeleid of ontwikkelingssamenwerking door de Commissie worden uitgevoerd, worden bij civiele en militaire missies door het Raadssecretariaat op zich genomen.

Een duidelijke illustratie van de verschillende rol binnen de eerste en tweede pijler is hoe het Secretariaat zich opstelt in Raadswerkgroepen en het

Politiek en Veiligheidscomité. In tegenstelling tot de eerste pijler spreken ze in de tweede pijler ook over inhoudelijke kwesties. Dit geldt in het bijzonder voor de strikt gebonden EVDB-werkgroepen, maar komt ook voor in geografische werkgroepen, zoals de Westelijke-Balkangroep.

Uitdagingen voor de toekomst

Deze ontwikkeling van het Raadssecretariaat heeft zich grotendeels buiten het publieke oog voltrokken. Ook in de pers en de academische wereld is er weinig aandacht aan besteed. Dit is niet echt verwonderlijk. Met uitzondering van afdelingen zoals de *Policy Unit* en de EUMS, die het resultaat waren van verdragswijzigingen, is de GBVB-rol van het Secretariaat niet het gevolg van een *grand design*. De nieuwe taken en structuren zijn er vooral gekomen als pragmatisch antwoord op de noden van de tijd. Het be-

Lange tijd heerste weerzin tegen brusselialisatie van buitenlands beleid

sluit van de lidstaten het Europees buitenlands beleid meer operationeel te maken, bracht de noodzaak tot verdere centralisatie. De terughoudendheid nieuwe taken toe te vertrouwen aan de Commissie, resulteerde erin dat het vacuüm werd opgevuld door het Secretariaat.

Deze pragmatische aanpak heeft ongetwijfeld zijn *voordelen*. Het betekent dat de eeuwige discussie tussen voorstanders van een supranationaal en die van een intergouvernementeel buitenlands beleid even op een laag pitje staat. Via detachering van nationale ambtenaren en experts kunnen de meer terughoudende lidstaten immers een vinger aan de pols houden. Bovendien wordt het Secretariaat op die manier voorzien van expertise die het zelf niet in huis heeft. De uitbreiding van het Secretariaat is ook goed nieuws voor het voorzitterschap. Zelfs voor grote landen wordt het steeds moeilijker het grote aantal buitenlandse EU-activiteiten op eigen kracht te sturen en te begeleiden. Daarnaast brengt het Secretariaat, in tegenstelling tot het roulerend voorzitterschap, een element van *continuïteit* in het Europees buitenlands beleid.

Tegelijkertijd roepen de nieuwe taken van het Secretariaat *kritische reflecties* op. In eerste instantie

is er de kwestie van expertise. De ambtenaren die bij het Secretariaat werken, hebben in de meeste gevallen géén achtergrond als diplomaat of militair, maar hebben vaak een brede vorming die hen in staat stelt gemakkelijk van dossier of dienst te wisselen. Ook al hebben competente en gemotiveerde raadsambtenaren zich gespecialiseerd op het gebied van het GBVB, toch gaat het vaak slechts om een kleine groep. In tegenstelling tot ministeries van buitenlandse zaken heeft het Secretariaat bovendien geen lange traditie waarop het kan bouwen. De lidstaten hebben ervoor gekozen het gebrek aan expertise op te vangen door hun nationale diplomaten te delegeren. Hoewel dit op korte termijn ongetwijfeld de meest efficiënte manier was om het vacuüm op te vullen, houdt het importeren van externe staf met uiteenlopende nationale achtergronden en verwachtingspatronen ook risico's in. Men kan zich voorstellen dat ambtenaren die het interne carrièrepad vol-

Pragmatische aanpak en nieuwe taken leiden tot sterke groei van aantal ambtenaren, diplomaten en militairen in het Secretariaat

gen, niet altijd even gelukkig zijn met spelers die van buiten uit worden gearachuteerd. Ook rijst de vraag of nationale experts bereid zijn zich te integreren in het Secretariaat en in welke mate de administratieve cultuur van het Secretariaat is aangepast aan de nieuwe uitvoerende taakstelling.

De expertisekwestie is nauw verbonden met de vraag naar informatie. Ook hier is het Secretariaat grotendeels afhankelijk van de lidstaten. Via de gedetacheerde diplomaten heeft het toegang tot een breed netwerk van gegevens, maar in de praktijk blijkt dat de bereidheid gevoelige informatie te delen vaak tegenvalt. De diversiteit aan Europese talen werkt ook niet mee: Deense memo's zijn in het Deens; Portugese memo's in zijn Portugees. Dit maakt het delen van informatie lastig. Een andere zwakke schakel is dat het Secretariaat geen directe toegang heeft tot vertegenwoordigingen van de lidstaten of de Commissie in derde landen en ook hier volledig afhankelijk is van de goede wil van de betrokkenen.

De nieuwe taken vergen ook een betere coördina-

tie. Naast de interne coördinatie van de diensten verantwoordelijk voor de externe betrekkingen van de EU, ligt de grootste uitdaging in de samenwerking met de Europese Commissie. De Commissie heeft op het gebied van handelsbeleid en ontwikkelings samenwerking een veel langere traditie in het uitvoeren van buitenlands beleid en beschikt over eigen expertise en over delegaties in het buitenland. Niet iedereen binnen de Commissie was daarom even gelukkig met de nieuwe rol van het Secretariaat. Zeker in de beginfase heeft dit tot strubbelingen geleid.

Verder laat de werkelijkheid zich niet gemakkelijk opdelen in een 'eerste pijler'- en 'tweede pijler'-dimensie en kan in de loop van de tijd het zwaartepunt van de EU-rol veranderen. Een militaire missie wordt vaak gevolgd door een humanitaire operatie, met als gevolg een wisselende rol voor Secretariaat en Commissie. Gezien de nauwe vervlechting van hun taken zit er voor beide spelers niets anders op dan nauw samen te werken. In de praktijk lukt het echter niet altijd het algemeen EU-belang te laten prevaleren boven bureaucratische wrijvingen.

Conclusie

Sinds het artikel van Maarten Lak (1988) heeft het Raadssecretariaat op het gebied van het GBVB een grote ontwikkeling doorgemaakt. Dit blijkt uit een groeiende staf, uit de nieuwe en aangepaste diensten, alsmede uit het uitgebreide takenpakket. Naast een ondersteunende en adviserende rol fungeert het Raadssecretariaat voor het Europees buitenlands beleid ook als uitvoerend agentschap. Slechts weinigen hadden dit twintig jaar geleden durven te voorspellen.

De keuze voor het Secretariaat ten koste van de supranationale Europese Commissie heeft alles te maken met de vastberadenheid van de lidstaten op het gebied van het GBVB zoveel mogelijk zelf de touwtjes in handen te houden. Om de uitholling van de nationale soevereiniteit te beperken, wordt een belangrijk deel van de nieuwe taken bovendien uitgevoerd door gedetacheerde diplomaten en experts. Het gaat hier om meer dan 200 stafleden. Het grootste voordeel van deze 'infiltratie' vanuit de hoofdsteden is de inbreng van deskundigheid en meer continuïteit. Deze pragmatische oplossing brengt echter ook nieuwe uitdagingen, zoals een botsing tussen uiteenlopende perspectieven en administratieve culturen. Een ander gevoelig punt is de samenwerking met de Europese Commissie. Gezien de vage scheidingslijn tussen de eerste en tweede pijler

is er behoefte aan goede coördinatie, maar deze wordt door de complexe organisatiestructuur soms bemoeilijkt.

Het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft geprobeerd aan deze uitdagingen het hoofd te bieden. In het bijzonder werd de rivaliteit Commissie-Raadssecretariaat aangepakt. Zo zou de nieuwe EU-minister van buitenlandse zaken zowel de positie van Commissaris voor Externe Betrekkingen als Hoge Vertegenwoordiger bekleden. Op administratief niveau werd een zg. Europese Dienst voor Extern Optreden voorzien: een nucleus van een Europees ministerie van buitenlandse zaken, bestaande uit ambtenaren van het Secretariaat, de Commissie en gedetacheerde nationale diplomaten.

Het verwerpen van de grondwet heeft deze voorstellen op de helling gezet. Dit betekent dat het weinig waarschijnlijk is dat er op korte termijn revolutionaire veranderingen komen in de structuren die de besluitvorming op het gebied van het buitenlands beleid van de EU ondersteunen. Dit neemt niet weg dat er binnen de bestaande structuren nog heel wat ruimte is voor aanpassing en verbetering. Eventuele veranderingen zullen waarschijnlijk echter wederom plaatsvinden in praktische kleine stappen, die inspelen op de noden van de tijd.

Noten

- 1 De officiële benaming is het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie.
- 2 Ongeveer 400 medewerkers in de EUMS, de Policy Unit, de SITCEN, de defensie- en crisismanagement-directoraten, de coördinatie-eenheid, en de EUSR's en persoonlijke vertegenwoordigers houden zich bezig met uitvoerende taken.
- 3 Maarten Lak, 'Het Secretariaat van de Europese Politieke Samenwerking', in: *Internationale Spectator*, februari 1988, blz. 87-92.
- 4 Simon Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford: Oxford University Press, 1992, blz. 88.
- 5 Lak, *a.v. noot 3*.
- 6 Nuttall, *a.v. noot 4*, blz. 257-258.
- 7 Europese Akte, artikel 30, paragraaf 10g.
- 8 Simon Nuttall, *European Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2000, blz. 251-252.
- 9 Desmond Dinan, *Ever Closer Union: an introduction to European integration*, New York: Palgrave, 1999, blz. 517-518.
- 10 Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht), artikel 26.

- 11 Simon Duke & Sophie Vanhoonacker, 'Administrative Governance in CFSP: Development and Practice', in: *European Foreign Affairs Review*, 2006, jrg. 11, nr 2, blz. 163-182.
- 12 Volledige taakomschrijving is te vinden in de bijlage van Raadsbesluit 2001/80/GBVB.
- 13 Dit cijfer werd verstrekt door de informatiediensten van het Raadssecretariaat.
- 14 De geografische directoraten en eenheden lopen door elkaar heen. In DG E zijn er 'Amerika en VN', 'Midden-Oosten', 'Afrika', 'Azië' en 'Westelijke Balkan en Oost-Europa'.
- 15 'Besluit van de Raad van 22 maart 2004 houdende vaststelling van zijn reglement van orde', in: *Publikatieblad van de EU*, L 106, 15 april 2004, blz. 22-45.
- 16 Derek Beach, 'The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat', in: *Journal of European Public Policy*, juni 2004, jrg. 3, nr 3, blz. 408-439; Thomas Christiansen, 'Out of the Shadows: The General Secretariat of the Council of Ministers', in: *Journal of legislative studies*, 2002, jrg. 8, nr 4, blz. 80-97.

Sophie Vanhoonacker is universitair hoofddocent aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht. Hylke Dijkstra is *master student* aan het Centre of International Studies van de Universiteit van Cambridge. Dit artikel is tot stand gekomen na interviews met ambtenaren uit het Raadssecretariaat, de Europese Commissie en de lidstaten in Brussel (maart-september 2006).

Brussel: het hart van het Europees Parlement?

De problematiek van de verschillende 'werkplaatsen' van het Europees Parlement kent een hele geschiedenis. De strijd tussen Brussel en Straatsburg is alom bekend. Thans bevindt de zetel van het Europees Parlement zich officieel in Straatsburg. Daar vinden één week per maand de plenaire vergaderingen plaats, met inbegrip van de begrotingszitting. De bijkomende voltallige vergaderingen en de vergaderingen van de parlementaire commissies worden in Brussel gehouden. Minder bekend is het feit dat ook Luxemburg nog steeds een belangrijke institutionele rol speelt. Het secretariaat-generaal van het Europees Parlement is immers in de stad Luxemburg gevestigd.

De discussie over de vergaderplaatsverdeling kwam in het voorjaar van 2006 weer in de schijnwerpers te staan. De stad Straatsburg zou bij de verkoop van gebouwen aan het Europees Parlement onbillijke prijzen hebben gefactureerd. Daarop werd in mei 2006, op initiatief van het Zweeds liberaal Europarlementslid C. Malmström, een Europese elektronische petitie georganiseerd voor één enkele vergaderplaats voor het Europees Parlement, en wel in Brussel.¹ Deze petitie steunt op artikel 47 van de (nog steeds niet geratificeerde) Europese Grondwet. Met dit artikel werd beoogd de participerende democratie nieuw leven in te blazen. Wanneer ten minste één miljoen burgers uit een minimum aantal lidstaten een petitie ondersteunen, zou de Commissie binnen het kader van haar bevoegdheden aangespoord worden een voorstel tot wetgeving uit te werken. Op 20 september 2006 werd die drempel van één miljoen handtekeningen overschreden.

Gedaan met de tijdverspilling, de nodeloze kosten, de afmattende reizen voor de Europarlementsliden en het hiermee samenhangend negatief imago van het Europees Parlement? Als tegenwicht tegen deze inefficiëntie blijkt de zetel in Straatsburg als symbool van de Duits-Franse verzoening na de Tweede Wereldoorlog onaantastbaar. Is het streven naar één zetel voor het Europees Parlement een utopie of een reële mogelijkheid? Er zijn verscheidene aanwijzingen dat er de komende jaren ruimte voor een eventueel compromis bestaat.

Inefficiëntie en de publieke opinie

Het rondreizend circus tussen Brussel en Straatsburg kost de Europese belastingbetaler sinds de uitbreiding zo'n 200 miljoen euro per jaar. Dit is ongeveer 15% van het totale budget van het Europees Parlement en 0,13% van het totale Unie-budget. Twaalf maal per jaar dienen de 732 Europarlementsliden een reis van 450 km te maken. Nu Bulgarije en Roemenië toetreden, zal het aantal parlementsleden zelfs tijdelijk toenemen tot 785. En dan hebben we het nog niet eens over hun meereizende medewerkers en de logistieke transporten. Ook de bereikbaarheid van Straatsburg is, in tegenstelling tot die van Brussel, niet optimaal. Zo heeft geen enkele van de tien nieuwe lidstaten een rechtstreekse vliegverbinding met Straatsburg. Wanneer bovendien wordt beseft dat de zetel in Straatsburg maar liefst 300 dagen per jaar vrijwel ongebruikt staat, is het karikaturale beeld compleet.

Overbrenging van alle activiteiten naar Brussel zou soelaas kunnen bieden. De tegenstanders argumenteren dat de verhuizing juist richting Straatsburg zou moeten gaan. Dit zou echter de inefficiëntie verplaatsen naar de Europese Commissie, aangezien deze dan verplicht zou zijn op een vrijwel permanente basis naar Straatsburg te pendelen om zo de broodnodige samenwerking tussen de twee instellingen te verzekeren.

De huidige Europese Commissaris voor Communicatie en tevens vice-voorzitter van de Commissie, M. Wallström, is ondubbelzinnig over de tweestrijd tussen de inefficiëntie en de symbolische waarde van Straatsburg: 'Something that was once a very positive symbol of the European Union reuniting France and Germany has now become a negative symbol – of wasting money, bureaucracy and the insanity of Brussels institutions.'² De EU kan zich zulke negatieve publiciteit niet meer veroorloven. Sinds de Grondwet een halt is toegeroepen door de burgers, probeert de EU immers haar imago weer op te krikken. Een negatief imago van het hart van de representatieve democratie – het Europees Parlement – doet dergelijke inspanningen teniet. Het argument van de symboliek van Straatsburg is steeds meer achterhaald. Het Europa van de 21ste eeuw zou immers

sterk genoeg moeten zijn de gruwel van de Tweede Wereldoorlog achter zich te laten.

Huidige verdeling: toevalstreffer met symbolische waarde

In tegenstelling tot wat velen beweren, kan men ervan uitgaan dat de huidige verdeling van de werkplaatsen van het Europees Parlement vooral het resultaat is van toevallige factoren. Zonder dat we de historische waarde van de zetel in Straatsburg willen ontkennen, lijkt de zogenaamde symbolische waarde dan vooral een argument achteraf om het chauvinisme van de Fransen kracht bij te zetten. Reden te meer dus om Brussel het centrale punt van het Europees Parlement te maken.

Het begon allemaal bij de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951. Vijf van de zes initiële lidstaten waren het erover eens *alle instellingen in Brussel* te vestigen. Dat het juist België was dat het daar niet mee eens was, is echter weinig bekend.³ De toenmalige eerste minister, Joseph Pholien van de *Parti Social Chrétien* (PSC), verkoos immers Luik boven Brussel. Het feit dat Luik zijn geboortestad was, zal hier ongetwijfeld niet vreemd aan zijn geweest. Dit Belgisch nee was het begin van een lange strijd, met als inzet de hoofdzetel van het Europees Parlement.

Nadat Brussel als hoofdplaats van het EP was verworpen, koos men als voorlopig alternatief voor Luxemburg, waar ook de toenmalige zetels van de Europese Commissie en de Raad gevestigd waren. Al snel bleek echter dat de zalen niet groot genoeg waren om alle leden van de parlementaire vergadering te ontvangen. De beste oplossing leek daarom uit te wijken naar de dichtstbijzijnde vergaderkamer die wél voldeed aan de eisen. Dit bleek de Raadszaal van de Raad van Europa in Straatsburg te zijn. Mede hierdoor vinden sinds 1952 parlementaire zittingen in Straatsburg plaats.

Met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 werd het actieterrain van de Gemeenschap steeds ruimer. Er werd afgesproken dat de Raad en de Europese Commissie zouden zetelen in het land dat het roterend voorzitterschap waarnam. Toevallig was België als eerste aan de beurt, waardoor Brussel als eerste gastheer van de twee instellingen mocht optreden. Na verloop van tijd werd duidelijk dat deze tijdelijke situatie van blijvende aard zou zijn. Dit leidde ertoe dat ook de parlementaire comités steeds vaker in Brussel verga-

derden, om zo de samenwerking tussen de diverse instanties te optimaliseren.

Deze uitkomst is tot op de dag van vandaag nog steeds van toepassing. Sinds 1958 zijn geen substantiële wijzigingen meer aangebracht.

Juridisch kader

De *status-quo* van de werkplaatsverdeling is vooral te wijten aan de verplichte unanimiteit onder de lidstaten. Elke lidstaat kan dus een constructieve oplossing in de weg staan door het gebruik van zijn veto. Noch het Europees Parlement, noch de Europese Commissie heeft dus beslissingsbevoegdheid op dit terrein. De Europa-brede petitie ten voordele van een enkele zetel van het Europees Parlement in Brussel zou dus, zelfs indien de Grondwet geratificeerd zou zijn, weinig nut hebben. De Europese Commissie kan krachtens artikel 47 van de Grondwet immers alleen

De patstelling over de vestigingsplaats is vooral te wijten aan de verplichte unanimiteit onder de lidstaten

optreden binnen de grenzen van haar bevoegdheid. De zetelverdeling van het Europees Parlement valt hier dus duidelijk niet onder.

Pas in 1965 werd gelijktijdig met het fusieverdrag een voorlopige beslissing over de zetels van de instellingen genomen. Over het Europees Parlement werd slechts bevestigd dat het secretariaat-generaal zich in Luxemburg bevindt. Verdere ontwikkelingen kwamen er pas in december 1992, op de Top van Edinburgh, toen de staats- en regeringsleiders de provisionele situatie vastlegden. Het kwam zwart op wit te staan dat het secretariaat-generaal in Luxemburg gevestigd moest zijn, dat twaalf plenaire zittingen in Straatsburg plaatsvonden en dat de additionele plenaire zittingen en parlementaire vergaderingen in Brussel zouden doorgaan. Deze regeling werd bovendien verankerd via het Verdrag van Amsterdam (1997). Het akkoord van de Top van Edinburgh werd bijna letterlijk overgenomen in Protocol nr 8 bij het Verdrag van Amsterdam. Sindsdien zijn geen wijzigingen meer aangebracht.

Koehandel?

De grote vraag die rest is of er ooit een consensus tussen de lidstaten zal worden gevonden over één zetel voor het Europees Parlement te Brussel. Logischerwijze zal vooral Frankrijk dwars liggen. Een eerste hindernis is deze kwestie op de agenda van de staats- en regeringsleiders te plaatsen. Sinds de Top van Edinburgh is een inhoudelijke discussie over de grond van de zaak immers niet meer aan de orde geweest, mede door de halsstarrige houding van Frankrijk. Om een plaats op de agenda te bemachtigen, is op zijn minst de steun van het roterend voorzitterschap nodig. Vanaf januari 2007 valt die eer te beurt aan Duitsland, dat al de intentie heeft geuit de discussie over de Grondwet nieuw leven in te blazen. Daarna zijn Portugal en Slovenië aan de beurt. Algemeen wordt verwacht dat een oplossing over de Grondwet uit de bus zal komen in de tweede helft van 2008, wanneer de Fransen het voorzitterschap waarnemen.

Indien men de Straatsburg-problematiek op de Grondwet-agenda wil plaatsen, zal men er dus snel bij moeten zijn. Het lijkt immers weinig waarschijnlijk dat Frankrijk zelf het punt zal willen opnemen in de onderhandelingen. Het is, met andere woorden, van kapitaal belang een gezaghebbende natie, zoals Duitsland, voor de kar te spannen om het agenda-punt al vóór het voorzitterschap van Frankrijk vast te stellen. Daarenboven vormen de Franse presidentsverkiezingen in april-mei 2007 een extra struikelblok. Vermoedelijk zal geen enkele kandidaat voor het presidentschap enige concessie willen doen over de Straatsburg-zetel.

Als men er dan toch in slaagt de kwestie op de agenda te krijgen, beginnen de problemen pas echt. Enige *koehandel* is wellicht niet ondenkbaar, want voor wat hoort wat. Frankrijk zal pas bereid zijn concessies te doen als het een wederdienst in de plaats krijgt. Wat zou voor de Fransen belangrijker kunnen zijn dan het prestige van de hoofdzetel van het Europees Parlement? Het is onvermijdelijk dan te denken aan het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Al sinds het ontstaan van het GLB is Frankrijk een grote netto-ontvanger. Bovendien hebben de landbouwsector en zijn aanhang in Frankrijk nog steeds een significante politieke invloed. Drastische hervormingen van het GLB hebben in het verleden steeds veel protest opgeroepen in Frankrijk, waardoor de Franse beleidsmakers terughoudend staan ten opzichte van elke mogelijke nieuwe wijziging van het GLB.

Na de recente landbouwhervormingen is het einde nog steeds niet in zicht. In het licht van de voorlopige mislukking van de Doha-ronde (WTO),

grotendeels te wijten aan de onderhandelingspositie van de EU op het landbouwdossier, lijken verdere inhoudelijke hervormingen onvermijdelijk. In de meeste kringen worden dergelijke inhoudelijke hervormingen echter niet verwacht vóór 2013. Ook de financiering van het landbouwbeleid zal binnenkort onder de loep worden genomen. In het interinstitutioneel akkoord over de financiële perspectieven voor de periode 2007-2013 werd immers een clausule opgenomen die stelt dat er een onderzoek moet komen naar het volledige spectrum van inkomsten en uitgaven van de Unie, inclusief de landbouwuitgaven en de miljardenkorting die het Verenigd Koninkrijk op zijn bijdragen krijgt.⁴ Het desbetreffend rapport van de Commissie wordt in 2008/2009 verwacht. Het staat eigenlijk als een paal boven water dat het percentage van het budget dat naar het GLB gaat, verminderd zal worden. Hoeveel deze reductie precies zal inhouden en wanneer deze zal plaatsvinden, is nog niet bekend. Ook de verdeling van de gelden zal kritisch bekeken worden.

De kans is dus groot dat de Franse landbouwsector zowel door de budgettaire als door de inhoudelijke wijzigingen zal worden geraakt. Met de Franse verkiezingen en het Franse voorzitterschap achter de rug, lijkt 2009 dus een ideaal moment om de kwestie van de verdeling van de werkplaatsen weer op de voorgrond te schuiven. Het blijft dan afwachten in welke mate de Franse regering bereid zal zijn haar verworven statuut als agrarische grote mogendheid te bevechten. Een potentiële reductie of afschaffing van de Britse bijdragekorting zou hierbij voor de Fransen een helende werking kunnen hebben.

Het landbouwbeleid is echter niet de enige invalshoek. Ook diverse kleinere agendapunten zouden Frankrijk in de verleiding kunnen brengen om Straatsburg op te geven. Een dergelijk *totaalpakket* zou een opname in de Grondwet-agenda kunnen bevorderen. Bovendien mogen we niet uit het oog verliezen dat het voor Frankrijk zeer moeilijk zal worden zijn positie in het GLB te behouden. Vele lidstaten, waaronder het Verenigd Koninkrijk, zullen de afweging tussen nieuwe landbouwhervormingen en een zetel in Brussel waarschijnlijk onevenredig achten. Want wat is nu belangrijker? Een efficiënt Europees Parlement of een rechtvaardiger Europees landbouwbeleid? Een totaalpakket lijkt daarom eenzinnig alternatief.

De gulden middenweg

Bovendien bestaat de mogelijkheid dat Frankrijk slechts gedeeltelijke concessies zal doen. Een com-

promis zou dan kunnen bestaan uit een vermindering van het aantal plenaire zittingen in Straatsburg en van hun tijdsduur. Zo is sinds 2001 de maandelijkse plenaire zitting in Straatsburg van vijf tot vier dagen teruggebracht. Ook het aantal additionele zittingen in Brussel zou kunnen worden opgevoerd, evenals hun tijdsduur.

Er is bovendien nog een bonus die ervoor kan zorgen Frankrijk over de streep te trekken. Het is immers waarschijnlijk dat het nog op te richten Europees Instituut voor Technologie, ter bestrijding van de innovatiekloof in de EU, in Straatsburg zal worden gevestigd. Het hoeft dus niet alles of niets te zijn voor de stad Straatsburg. Zelfs indien de zetel van het Europees Parlement (al dan niet gedeeltelijk) zou verhuizen, zou de stad nog steeds een Europese instelling mogen herbergen. Toeval of niet, het is de bedoeling dat dit technologie-instituut rond 2009 operationeel wordt.

Besluit

Het staat buiten kijf dat elke locatieverandering van het Europees Parlement een lastige bevalling zal

worden. Zelfs is mogelijk dat er nooit een oplossing voor zal worden gevonden. Bepaalde elementen zouden een doorbraak kunnen forceren. Elke veronderstelling blijft echter hypothetisch, aangezien alles afhangt van de wil van de Fransen.

Noten

- 1 Voor meer informatie: www.oneseat.eu.
- 2 Interview met M. Wallström, 'From words to action', in: *E!Sharp*, september-oktober 2006, http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/interview_esharp_en.pdf (geraadpleegd op 10 oktober 2006).
- 3 Nieuwsitem *Europees Parlement: Straatsburg, Brussel, Luxemburg – de drie werkplekken van het Europees Parlement*, http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-4173-010-01-02-901-20060110STO04172-2006-10-01-2006/default_nl.htm (geraadpleegd op 10 oktober 2006).
- 4 Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound Financial management, P.B. C 139/1 van 16 juni 2006, blz. 15.

Tine Delva is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Europees Instituut van de Universiteit Gent.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Simone Eysink, *Human Rights' Dialogue in ASEM; Do NGOs Have a Role to Play*, Clingendael Diplomacy Papers No. 7, September 2006, 27 p.

ISBN-10: 90-5031-109-1, ISBN-13: 978-90-5031-109-0

Price € 8,00

On 10 and 11 September 2006, the sixth summit of the Asia-Europe Meeting (ASEM) took place in Helsinki, Finland. This summit provided a moment of reflection because of the tenth anniversary of the multilateral, informal dialogue between both regions. A Declaration was adopted, stating the most important focal points for the future of the ASEM dialogue, from strengthening multilateralism to sustainable development. The issue of human rights was not directly mentioned. In general, this issue has always played a rather peculiar role in the dialogue. It caused controversy between both regions on various occasions, of which the case of Myanmar's participation in the fifth summit was the most recent. The East Asian and European states have different views on the protection of their citizens and mutual respect in this matter is not easy to find. In this regard, there could be a role to play for civil society actors, especially non-governmental organizations (NGOs). However, the question is what role do they play today in the protection

of human rights in South-East Asia, looking at the inclusion of the matter in the ASEM dialogue? And what role do states play in this respect and what is their interaction with these non-governmental organizations? The paper investigates possible answers to these questions by looking into the differences of opinion on human rights' issues between both regions, as well as in the context of the democratic developments in East Asia. Besides, the current role of NGOs in South-East Asia is considered, including differences with the role played by European organizations. Moreover, the case of Myanmar's participation in the ASEM's summits is taken as an example of the difficulty of including human rights in the ASEM process.

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.

Nieuw licht op Nederlands-Franse relatie

Mythe van de antithese

De betrekkingen tussen Nederland en Frankrijk gelden als moeizaam. In de berichtgeving doemt steeds het beeld op van een permanent belaste relatie. Een greep uit het nieuws van de afgelopen tien jaar zegt wat dat betreft genoeg. Breed uitgemeten werden de meningsverschillen tussen Nederland en Frankrijk over de aanpak van de drugshandel (jaren '90) en de Amerikaanse inval in Irak (2003). De hier te lande zeer goed ontvangen opmerkingen van oud-VVD-minister Annemarie Jorritsma (Economische Zaken en Verkeer & Waterstaat), die niet alleen de Franse president Chirac 'een engerd' noemde, maar tevens het heimelijke publieke ressentiment jegens Frankrijk verwoordde met het geveugeld geworden 'Frankrijk: mooi land, jammer dat er Frans en wonen', versterken de gedachte dat Nederland en Frankrijk voortdurend tegenover elkaar staan.

Deze notie blijft niet beperkt tot journalistieke nieuwsanalyses en opiniefora. Ook in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur over de naoorlogse buitenlandse betrekkingen wordt de Frans-Nederlandse relatie veelal weggezet als een verhouding van confrontatie. Dat is opmerkelijk, want naar de naoorlogse bilaterale betrekkingen tussen Frankrijk en Nederland is verrassend weinig fundamenteel onderzoek gedaan. De meeste overzichtswerken en artikelen baseren zich in hun analyse van de Frans-Nederlandse verhouding als een moeizame affaire op één bepaalde tijdsperiode: de jaren tussen 1958 en 1963 – oftewel op de komst van generaal Charles de Gaulle en zijn plannen de EEG om te vormen tot een Europese statenbond onder Franse leiding – beter bekend als de 'Fouchet-onderhandelingen'. Deze Fouchet-onderhandelingen, waar Nederland zich krachtig en uiteindelijk met succes tegen De Gaulle verzette, zijn symbool geworden voor de vermeend moeizame relatie tussen Nederland en Frankrijk.

Dit beeld verdient echter bijstelling. De komst van De Gaulle werd aanvankelijk in Nederland als positief ervaren en juist tijdens de gewraakte Fouchet-onderhandelingen vonden Nederland en gaullistisch Frankrijk elkaar als goede partners in de voor Ne-

derland in die dagen niet minder belangrijke dossiers als de Nieuw-Guinea-crisis en de gemeenschappelijke Europese landbouwmarkt. Bovendien blijkt uit de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de betrokken diplomaten de Fouchet-onderhandelingen op het moment zelf niet als schadelijk betitelden voor de bilaterale verhoudingen.

Hoewel dit artikel geen spectaculaire herziening van de geschiedenis tot doel heeft, wil het aan de hand van een historische analyse van de Frans-Nederlandse betrekkingen in de periode 1958–1963 een aanzet geven tot heroverweging van het gevestigde en hardnekkige beeld als zouden de Frans-Nederlandse betrekkingen gekenmerkt worden door confrontatie en antithese.

De komst van De Gaulle

Aan het einde van de jaren vijftig verkeerde Frankrijk als gevolg van een hulpeloze koloniale oorlog in Algerije op de rand van een burgeroorlog. Een deel van het Franse leger, gedesillusioniseerd doordat de Franse politiek tot een vergelijk wilde komen met de islamitische opstandelingen in Algerije, dreigde een staatsgreep te plegen en in Frankrijk een fascistische dictatuur te vestigen. Aldus moest Algerije voor Frankrijk behouden blijven. Alléén dank zij de tussenkomst van De Gaulle, die op verzoek van het leger maar met goedkeuring van het parlement in juni 1958 een nieuwe regering vormde, kon Frankrijk van een burgeroorlog worden gered. Hoewel het Nederlandse *corps diplomatique* de komst van De Gaulle, die zijn wens om van Frankrijk weer een onafhankelijk opererende wereldmogendheid te maken (de politiek van *grandeur*) luid verkondigde, met argusogen bezag, bestempelde het al snel de komst van de generaal als positief. Hij werd geprezen om de wijze waarop hij de Algerijnse kwestie – die als een zwaard van Damocles boven Frankrijk (en daarmee boven de slagkracht van het westerse blok tegenover de Sovjetunie) bleef hangen – aanpakte. Al snel was de consensus dat alléén De Gaulle een garantie bood voor een stabiel Frankrijk, door aan de ene kant de

Algerijnen geleidelijk meer vrijheid c.q. zelfbestuur toe te staan (later zelfs onafhankelijkheid) en aan de andere kant dank zij zijn statuut en charisma het leger in bedwang te houden.¹

Wat betreft het buitenlands beleid waren de eerste contacten tussen gaullistisch Frankrijk en Nederland hoopgevend, zo niet veelbelovend. Beide landen stelden zich gebroederlijk teweer tegen het terugdringen van de Europese koloniale macht in Azië en Afrika en maakten zich hard voor de verdediging van westerse gebieden door de NAVO ook buiten het eigenlijke verdragsgebied² – een standpunt dat hen lijnrecht tegenover de antikoloniale Verenigde Staten plaatste. Uit de eerste ontmoetingen tussen De Gaulle en minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns bleek verder allerminst dat de visies over de economische toekomst van Europa ver uiteenliepen.³

Het was dan ook voor de Fransen een teleurstelling dat Luns al in 1959 afwijzend reageerde op de eerste voorstellen betreffende oprichting van een politiek consultatiemechanisme (de opmaat naar de Fouchet-onderhandelingen), dat het in 1957 gevormde Europa van de Zes (EEG) onafhankelijk van de Verenigde Staten moest laten opereren.⁴ De Franse plannen zouden via hun culturele, economische en politieke componenten en een ontbrekende verwijzing naar de NAVO Nederland *de facto* tot Franse vazalstaat maken, wat de Nederlanders wilden voorkomen. Maar toen Luns in 1960 tegenover de Amerikanen zijn afkeur over De Gaulles Europaplannen uitte, voegde hij er wel 'voor de goede orde' aan toe 'dat er aan de bilaterale Nederlands-Franse hemel geen wolken te bespeuren zijn'.⁵

Fouchet en Nieuw-Guinea-crisis

Ondanks de voortekenen waren de Fransen toch verrast toen Luns tijdens de eerste grote Europese conferentie over een Europees consultatiemechanisme in februari 1961 als enige zijn 'non' uitsprak en aldus het plan voor een politieke unie naar de loopgraven van de studiecommissie-Fouchet verwees. De Fransen koesterden echter geen rancune; De Gaulle sprak na afloop van de vergadering zelfs zijn bewondering ervoor uit dat Luns, ondanks de grote diplomatieke druk van de overige landen, zijn rug recht had gehouden.⁶ Overigens had Baron S.J. van Tuyl van Serooskerken, secretaris-generaal op het ministerie van Buitenlandse Zaken, een dergelijke Franse reactie al voorzien. Aan de vooravond van de bewuste onderhandelingen voorspelde hij in

een memo aan Luns dat de Nederlandse afwijzing de bilaterale verhoudingen tussen Frankrijk en Nederland niet zou bederven.⁷

Hoewel het spel in Europa de daaropvolgende maanden desondanks hard gespeeld werd, bleek dat de baron gelijk had. Inzake de Nieuw-Guinea-crisis, die feitelijk parallel liep met de Fouchet-onderhandelingen, bleef De Gaulle de trouwste bondgenoot van Nederland. Nooit zette hij Nederland in de confrontatie met Indonesië inzake de soevereiniteit over het eiland Nieuw-Guinea, de laatste Nederlandse bezitting in de Indonesische archipel, wezenlijk onder druk om zich in Europa toeschietelijker op te stellen, integendeel. Frankrijk hamerde in deze periode (mede namens Nederland) in de ZOAVO (de Zuidoost-Aziatische variant van de NAVO, waar Nederland geen deel van uitmaakte) aanhoudend op handhaving van de Nederlandse soevereiniteit op het eiland, steunde Nederland in 1960 en 1962 bij de troepenopbouw in de Oost toen de Amerikanen en Japanners onder Indonesische druk hun logis-

De Nederlandse diplomatie meende direct na Fouchet greep te hebben op gaullistisch Frankrijk

tieke steun staakten, weigerde Soekarno een officieel staatsbezoek en stond onvoorwaardelijk achter Nederland in de Verenigde Naties.⁸

Voorts toonde De Gaulle zich als een van de weinige NAVO-bondgenoten bereid de zware druk van de eigen wapenindustrie te weerstaan. Terwijl landen als de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Duitsland en Italië in de periode 1958–1962 wapens leverden aan Indonesië, gaf Frankrijk slechts mondjesmaat en na overleg met Nederland vergunningen af voor wapenexport naar Indonesië – en dan nog slechts dié wapens die door de Nederlanders met het oog op een eventueel gewapend treffen met Indonesië als ongevaarlijk waren aangemerkt.⁹

Samen boeren in Brussel

Dit patroon wordt herhaald in Europa zelf, waar Frankrijk en Nederland tijdens 'Fouchet' gebroederlijk wedijveren voor verwezenlijking van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het openbreken van de sterk beschermde Duitse markt voor Nederlandse (en Franse) landbouwproducten is Frankrijk

Nederlands trouwste bondgenoot.¹⁰ Op 19 februari 1962 kon ambassadeur J.W. Beyen vanuit Parijs berichten dat de Fransen zeer tevreden waren over de samenwerking met Nederland: 'In ambtelijke zowel als in regeringskringen bestaat bijzondere waardering voor de nauwe samenwerking te Brussel tussen de Nederlandse en Franse delegaties. Algemeen is het oordeel dat het vooral deze samenwerking is geweest die totstandkoming der akkoorden mogelijk maakte.'¹¹

De diplomatieke correspondentie tussen Den Haag en de diverse ambassades in deze periode laat zien dat het Nederlandse diplomatenkorps direct na Fouchet van mening was dat het in zekere zin greep heeft op gaullistisch Frankrijk.¹² Van groeiende animositeit is nauwelijks sprake. Nota bene op 17 april 1962, de dag dat de Fransen in de commissie-Fouchet constateren dat verder onderhandelen over een politieke unie geen zin meer heeft, aangezien Nederland (inmiddels gesecondeerd door België) zijn verzet weigert op te geven,¹³ stelt de Franse minister van buitenlandse zaken, Maurice Couve de Murville, Luns gerust aangaande blijvende Franse steun inzake Nieuw-Guinea.¹⁴

De verwijdering tussen Nederland en Frankrijk is veeleer van latere datum – en van kortere en wellicht minder structurele aard. Januari 1963 vormt het werkelijke kritieke moment in de Frans-Nederlandse betrekkingen. In deze maand blokkeerde De Gaulle, teleurgesteld over het vastlopen van de Fouchet-onderhandelingen, in één toespraak zowel de toetreding van Groot-Britannië tot de EEG als het Amerikaanse plan om de militaire band met Europa te versterken via de oprichting van een gezamenlijke kernvloot (de *Multilateral Force*). Tegelijkertijd tekende hij een vriendschapsverdrag met Duitsland, in de hoop via bilaterale weg alsnog een door Frankrijk geleid en van Amerika onafhankelijk Europa van de grond te krijgen. Aldus bleek dat Nederland géén greep had op De Gaulle en leek de door Nederland zo gevreesde opsluiting in een klein continentaal verband zeer nabij.¹⁵

Op dat moment verkilde de relatie tussen Nederland en Frankrijk aanzienlijk,¹⁶ te meer omdat de Nieuw-Guinea-crisis, alsook de dreiging van een fascistische staatsgreep na de onafhankelijkheid van Algerije (beide voltrokken zich in de zomer van 1962) als bindende elementen waren weggevallen. Deze kritieke fase in de verhouding tussen Nederland en Frankrijk is echter van korte duur geweest,

omdat na het vertrek van Adenauer (1964) het Frans-Duitse Vriendschapsverdrag al snel gedegradeerd werd tot een papieren symbool voor de beëindiging van de ervijandschap. Tegelijkertijd isoleerde De Gaulle Frankrijk in zowel Europees als internationaal verband. De Gaulle zette zijn politiek van *grandeur* alleen voort, maar vond daarin naast Nederland net zozeer de andere vier van Europa op zijn pad. Duitsland, Italië, België en Luxemburg waren evenmin gecharmeerd van het Franse geflirt met de Sovjetunie, het China van Mao en De Gaulles herhaaldelijke verklaringen dat Fouchet gereanimeerd moest worden – om over de terugtrekking van Frankrijk uit de militaire structuur van de NAVO maar te zwijgen. Feitelijk waren de gouden jaren van Frans-Nederlandse confrontatie voorbij; jaren die dus allerminst bepaald werden door een allesoverheersende antithese.

Conclusie

Gegeven het wegvallen van punten van overeenkomst is het niet verwonderlijk dat de Frans-Nederlandse confrontatie rond Fouchet na 1963 snel uitgroeide tot een symbool van Nederlandse standvastigheid in een 'heroïsche' strijd met het machtige gaullistische Frankrijk. In wezen zijn de Frans-Nederlandse betrekkingen in de Nederlandse historiografische en politicologische literatuur het slachtoffer geworden van *overwinnaargeschiedenis*. Het verdringen van het dekolonisationdrama na het verlies van Nieuw-Guinea maakte 'Fouchet' – indertijd in de openbare meningsvorming al ruimer belicht dan Nieuw-Guinea of het Europese landbouwbeleid¹⁷ – automatisch tot het eerste trotse wapenfeit van een nieuw, primair Europees Nederland; een tweede *Quatre Bras*, waar een kleine Nederlandse afvaardiging er opnieuw in slaagde de Franse hegemoniale aspiraties in Europa te frustreren – en daarmee de status van Nederland herbevestigde als een middelgrote mogendheid, die zich de kaas niet van het brood laat eten, herbevestigde. Het gegeven dat gaullistisch Frankrijk in de jaren na Fouchet via zijn even vruchteloze als schaamteloze internationale *Alleingang* het imago van een cynische, op *Realpolitik* en *grandeur* gericht land verwierf, droeg sterk bij aan een klimaat waarin de antithese Nederland-Frankrijk in Nederland gecultiveerd kon worden. Voor het Nederlandse nationale bewustzijn werd Frankrijk de dankbare opvolger van het *perfide Albion* en nazi-Duitsland; een nieuwe antilegalistische macht waar-

tegen 'gidsland' Nederland, baken van internationale moraliteit, zich af kon zetten en waarvan het zich aldus internationaal kon onderscheiden.

Het is zonder meer een feit dat de Franse conceptie van Europa verschilt van de Nederlandse en dat die tegenstelling voor het eerst en het felst tot uiting kwam tijdens de eerste jaren van het bewind van De Gaulle. Bovendien hebben Frankrijk en Nederland in het post-gaullistische tijdperk herhaaldelijk in Europa tegenover elkaar gestaan, zeker als het ging om ver(der)gaande politieke samenwerking. Maar het ging toen allang niet meer om een puur Frans-Nederlandse tegenstelling, veeleer (vanuit Nederlands oogpunt) om directoraatvorming *an sich*. Duitsland, Groot-Britannië en Italië bleken in de jaren zeventig en tachtig net zo goed voorstanders van directoraatvorming, en zij konden eveneens op Nederlands wantrouwen en verzet rekenen.¹⁸ Bovendien moet niet vergeten worden dat Nederland zich ook binnen een instituut als de NAVO altijd verzet heeft tegen oprichting van een 'beslissingscommissie van grote jongens'.¹⁹ Fouchet kon daarbij al snel uitgroeien tot het symbool bij uitsteking van dit Nederlandse verzet tegen directoraatvorming.

Bij nieuwe pogingen om tot verdere politieke samenwerking te komen in Europa, werd door Nederland al snel de 'geest van Fouchet' gesignaleerd.²⁰ Dit spookbeeld zorgde ervoor dat de legendarische tegenstelling Frankrijk-Nederland levend werd gehouden en tot een constante in ons nationale bewustzijn kon uitgroeien. In hoeverre dat beeld strookte met de diplomatieke werkelijkheid valt te bezien. Verdere bestudering van de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken zal geen verborgen liefdesgeschiedenis tussen Frankrijk en Nederland blootleggen. Het zal echter wel het beeld van een zeer moeizame relatie bijstellen. Wellicht zal dergelijk onderzoek Luns' eigen visie verder staven. Al in 1971 vertelde hij immers aan Michel van der Plas dat de notie als zou er door 'Fouchet' tussen 'de Quai d'Orsay en Het Plein' diep wantrouwen zijn ontstaan, een mythe was: 'Hoewel er aanzienlijke verschillen waren over de multilaterale problematiek, is de bilaterale verhouding tussen Parijs en Den Haag nooit werkelijk vertroebeld.'²¹

Noten

1 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, blok 2 (hierna afgekort als ABZ 2), map 00656, brief ambassadeur J.W. Beyen aan ministerie, 15 juli 1958; map 00633, brief Beyen aan

ministerie, 20 juli 1960; map 00626, Memorandum DIO/PZ, 23 december 1960.

- 2 ABZ 2, postenarchief Frankrijk, geheime stukken, ontvangen codebericht Beyen, 256, 27 juni 1958.
- 3 ABZ 2, postenarchief Frankrijk, geheime stukken, Luns aan ministerie (Beyen 263), 30 juni 1958.
- 4 ABZ 2, map 1493, memorandum Luns no. 79, 22 juli 1959.
- 5 ABZ 2, postenarchief permanente vertegenwoordiging bij de VN, geheime stukken, map 913.11, verzonden codebericht Schürmann 355, 20 september 1960.
- 6 Luns, *Tk herinner mij...* *Vrijmoedige herinneringen van Mr. J.M.A.H. Luns zoals verteld aan Michel van der Plas*, Leiden, 1971, blz. 149. Zie ook: E.P. Wellenstein, 'Nederlands rol in Europese integratie: van Founding Father tot Verloren Zoon', in: *Internationale Spectator*, november 2006, blz. 561-567.
- 7 ABZ 2, map 02766, Memorandum (no. 2140), 8 februari 1961.
- 8 Zie o.a. 2, ABZ, map 02766, Luncirculaire 21, 26 april 1962; geheime stukken, map 1628, celer 71, 9 juni 1960; map 02766, verzonden codebericht celer 276, 16 augustus 1962.
- 9 Zie o.a., ABZ 2, geheime stukken: map 2038, ontvangen codebericht Vosvansteenwijk 160, 22 april 1959; Luns 65, 29 april 1959; map 2037, ontvangen codebericht Beyen 19, 16 januari 1959; map 2040, memorandum DBI/PL, 12 september 1961.
- 10 J.H. Molegraaf, *Boeren in Brussel. Nederland en het gemeenschappelijk Europees Landbouwbeleid 1958-1971* (academisch proefschrift, Utrecht, 1999), blz. 291.
- 11 Beyen, zoals geciteerd in: Molegraaf, *a.w. noot 10*, blz. 124.
- 12 *Ibid.*, blz. 136.
- 13 Hans Nijenhuis, 'De Nederlandse tactiek in de onderhandelingen over een Europese politieke unie (1960-1962): Nee tegen De Gaulle!', in: *Internationale Spectator*, januari 1987, blz. 41-50, in het bijzonder blz. 49.
- 14 ABZ 2, map 02766, Luncirculaire 21, 26 april 1962.
- 15 Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek*, 3e herziende druk, Utrecht, 2006, blz. 228-229; 240.
- 16 Molegraaf, *a.w. noot 10*, blz. 135-136.
- 17 Ronald Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, Baarn, 1984, blz. 192.
- 18 Hellema, *a.w. noot 15*, blz. 286; 320-321.
- 19 *Ibid.*, blz. 233.
- 20 Zie bijv.: A. Pijpers, 'Nederland, de Europese Politieke Samenwerking en de dreigende herrijzenis van "Fouchet"', in: *Internationale Spectator*, februari 1982, blz. 69-77.
- 21 Luns, *a.w. noot 6*, blz. 154.

Bart Stol is als *research master student* verbonden aan de Op-
leiding Geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Hij verricht
promotieonderzoek naar Europese diplomatieke samenwerking in
dekoloniatiekwesties.

Pauselijk citaat wijst op strategie

Religie vereist *Fingerspitzengefühl* van diplomaten en beleidsmakers, zo besluit James Kennedy zijn column in het oktobernummer van de *Internationale Spectator*.¹ De ophef rond de uitspraken van paus Benedictus XVI over islam en rede bewijzen opnieuw dat religie een factor van betekenis is in het internationale krachtenveld en ook dat religie *zowel* verbindend als polariserend kan werken.

De uitspraken van de paus zijn in de media veelvuldig herhaald en uitvoerig geanalyseerd. De heftige reacties in de islamitische wereld hebben betrekking op één passage uit de toespraak die de paus op 12 september jl. in Regensburg hield.² Voor minder gestudeerde toehoorders is het een waar zoekplaatje; voor vooringenomen of gehaaste journalisten een gemakkelijk mis te verstaan betoog.

Na een algemene inleiding kondigt de Heilige Vader aan dat hij het wil hebben over het thema *geloof en rede*. Als openingsstatement kiest hij vervolgens een citaat van de Byzantijnse keizer Manuel II Palaeologus, die in 1391 aan zijn Perzische gesprekspartner de vraag voorlegt: 'Toon mij wat Mohammed aan nieuws heeft gebracht en u zult slechts slechte en inhumane zaken vinden, zoals zijn gebod om het door hem gepredikte geloof met het zwaard te verbreiden.' De paus vervolgt: 'Nadat hij zich zo krachtig heeft uitgedrukt, legt de keizer uitvoerig uit waarom geloofsverbreiding door geweld in strijd is met de rede (*widersinnig*). Geweld is in strijd met het wezen van God en het wezen van de ziel.' Vervolgens citeert de paus opnieuw de keizer en haalt hij de geleerde onderzoeker Khoury aan, die erop heeft gewezen dat de opvatting van de klassiek gevormde Byzantijnse keizer op gespannen voet staat met de leer van de moslims. Voor hen is God immers absoluut transcendent en onttrekt Hij zich aan alle menselijke categorieën, zoals de rede.

Voor een goed begrip van de *portee* van deze passage is het van belang vast te stellen dat het hier niet gaat om een enkelvoudig citaat, maar om achtereenvolgens een citaat van de keizer, een eigen reflectie van de paus, weer een citaat van de keizer en een citaat in de indirecte rede van onderzoeker Khoury. Ongenuanceerd samengevat tot de *oneliner*: de leer van Mohammed is in strijd met het wezen van God.

De reacties waren er naar: woedende demonstranten, een moord op een Somalische non, aanslagen op

kerkgebouwen, demarcherende ambassadeurs en hele volksstammen die excuses eisten van het hoofd der rooms-katholieke kerk.

Die excuses kwamen niet. Althans niet in de zin die de demonstranten beoogden. Diplomatiek idioom biedt een rijk scala aan uitdrukkingvormen van excuus. Het Vaticaan koos voor de lichtste variant. In toelichtingen die in de weken na het geruchtmakende optreden in Regensburg verschenen,³ toonde de paus geen spijt – laat staan berouw – over zijn boodschap. Aan de ambassadeurs van islamitische landen liet hij weten het jammer te vinden dat hij verkeerd was begrepen. Hun verontwaardiging noemde hij wel begrijpelijk, omdat men het citaat van de veertiende-eeuwse keizer had opgevat als zijn persoonlijke mening. Hij had evenwel groot respect voor de Koran als heilig boek van een grootse religie. Hij had Manuel II alleen aangehaald omdat die zo treffend de relatie tussen geloof en rede had uitgedrukt, maar van diens polemieek wilde Benedictus niets weten.

De Byzantijnse keizer, die in de Regensburgse rede nog was getypeerd als belezen, klassiek gevormd en een kenner van de Koran, kreeg nu alsnog het verwijt zich onbegrijpelijk bot te hebben uitgelaten tegen zijn islamitische gesprekspartner. De paus had slechts bedoeld uit te nodigen tot een dialoog van het christelijk geloof met de moderne wereld en tot de dialoog van alle culturen en godsdiensten.

Incident gesloten? Ook als de stofwolken nu neerdalen en het weer zes eeuwen duurt voor iemand Manuel II opdelft uit de vergetelheid, blijven er een paar vragen bestaan:

Ten *eerste*: Waarom heeft de paus dit eeuwenoude citaat gebruikt, hoewel het voor de kern van zijn betoog over geloof en rede niet essentieel was: was het citaat een *slip of the tongue* van een studeerkamergeleerde, of is er een verborgen agenda?

Ten *tweede*: Aangenomen dat het Vaticaan inderdaad de dialoog zoekt met de islam, wat is het achterliggend strategisch doel: vrede tussen de grote ideologieën of confrontatie?

Ten *derde*: Wat zal de volgende stap zijn in de strategie van de grootste christelijke kerk?

Benedictus XVI is een geleerd man, met een indrukwekkende staat van dienst als theologisch hoogleraar en later als prefect van de Congregatie

voor de Geloofsleer (lees: minister van Ideologische Zaken van het Vaticaan). In die laatste rol was hij de rechterhand van paus Johannes Paulus II, die verzoening predikte tussen de religies, maar die ook een uitgekende strategie uitstippelde om de macht van het communisme te breken, om te beginnen in zijn geboorteland Polen. Oppervlakkig gezien, zet Benedictus de koers van verzoening en dialoog met andere culturen en religies voort. Maar zoals ook elders is opgemerkt,⁴ zijn er sterke aanwijzingen voor een gewijzigde strategie. Nu het communisme als vijand nagenoeg is verdwenen, staat de islam hoog op de agenda. Als kardinaal waarschuwde de huidige paus al voor de opmars van de islam in Europa. Hij komt op voor de vrijheid van christenen in islamitische landen en bekritiseert de manier waarop islamitische geestelijken geweld toestaan of zelfs prediken uit naam van de religie. Het Vaticaanse ministerie voor inter-religieuze dialoog is omgedoopt tot departement van cultuur. Ook pauselijke benoemingen geven blijk van voorbereidingen op een actieve en mogelijk meer confronterende stijl. Zo is de islamdeskundige van de vorige paus weggepromoveerd naar Kaïro, en de in Marokko geboren aartsbisschop en islamkenner Mamberti benoemd tot minister van buitenlandse zaken van het Vaticaan.

De rede van Regensburg mag dan onbedoelde effecten hebben gehad, de kern van het pauselijk be- toog lijkt de toon te zetten voor het beleid van Benedictus: bereid tot dialoog op grond van redelijkheid, maar evenzeer bereid tot een lange en uitputtende strijd tegen geestelijke leegte in Europa (rede zonder geloof) én tegen de fanatieke islam-aanhang (geloof zonder rede).

Het is wel duidelijk dat ook binnen het Vaticaan uiteenlopende opvattingen bestaan over de manier waarop de islam tegemoet getreden moet worden. Onder de kardinalen schuilen zowel haviken als duiven. Het Regensburg-incident en de nasleep ervan tonen aan dat rechtlijnige escalatie niet behulpzaam is bij de inhoudelijke dialoog tussen twee wereld-godsdiensten.

Meer aanwijzingen voor de koers van het Vaticaan zullen te vinden zijn in het handelen en spreken van de paus in de komende maanden, bijvoorbeeld tijdens zijn bezoek aan Turkije (als gevaarlijk beschouwde uitvalsbasis van de islam naar het Europese vasteland). Die reis lijkt niet zozeer in het teken te staan van de dialoog met de islam, alswel van samenwerking met de oosters-orthodoxe kerk.⁵ Elke uitspraak

van de paus hierover zal echter worden uitgelegd als een vriendelijk of juist vijandelijk gebaar jegens de islam. Middeleeuwse citaten zal de paus voorlopig wel achterwege laten. Maar er reteren genoeg andere middelen om het grote ideologische debat tussen de wereldreligies aan te gaan.

Het andere debat (over de vraag of het geloof per saldo mensen bindt of juist verdeelt) zal zeker gevoed worden door de koers die het Vaticaan kiest. Beide kampen in die discussie worden de komende tijd rijkelijk van munitie voorzien.

Noten

- 1 *Internationale Spectator*, oktober 2006, blz. 481-482.
- 2 Toespraak van paus Benedictus XVI, onder de titel *Glaube, Vernunft und Universität*, te vinden op de website van het Vaticaan: www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches.
- 3 Alle te vinden op bovengenoemde website.
- 4 'The Pope and Islam, When the heavens open', in: *The Economist*, 23 september 2006, blz. 31-32; Aart Brouwer, 'Een begin-selverklaring, geen vergissing', in: *De Groene Amsterdammer*, 29 september 2006, blz. 14-15.
- 5 John Berwick, 'Sailing to Byzantium, The Pope's calculated risk', in: *International Herald Tribune*, 30 september 2006.

Jan Jaap Kleinrensink, werkzaam bij de provincie Zuid-Holland, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

De uitweg uit het grootste dilemma

In het oktobernummer van de *Internationale Spectator* schetst Peter van Ham een somber beeld in zijn artikel 'Amerika's politieke faillissement: geen ontsnapping aan duivels dilemma'. Het dilemma waar hij op doelt, is de keuze tussen blijven en vertrek van de Amerikaanse troepen in Irak. Dat is zeker een lastig dilemma, maar er is een ander dilemma, dat Van Ham niet noemt maar wel illustreert, waarvan de mogelijke mondiale gevolgen nog veel ernstiger zijn.

Dat dilemma is het volgende: Hoe kunnen we het zich islamitisch noemend terrorisme bestrijden, *zonder* dat dit leidt tot *polarisatie* tussen het westen en de islam? Het grootste gevaar is niet langer Al-Qaida, hoe ernstig de dreiging van terroristische aanslagen ook is. Het grootste gevaar is dat het westen in de val van Al-Qaida loopt en tot stand brengt wat Al-Qaida zelf niet kan bereiken: de islam te verenigen tegen het westen.

Om die polarisatie tot stand te brengen, dient allereerst de vrees voor een islamitische dreiging aangewakkerd te worden. Al-Qaida probeert dat met aanslagen, maar de Amerikaanse minister van defensie Rumsfeld deed dat nog beter door met een dominotheorie op de poppen te komen waarin gesproken wordt van het gevaar dat 'de vijand' ons zal 'bevelen' om 'te vertrekken uit wat zij de bezette moslimlanden noemen, van Spanje tot de Filipijnen'. Het is een spannend verhaal, dat tegemoet komt aan onze behoefte tot griezelen, maar welke serieus te nemen islamitische beweging heeft daartoe de wil en de macht? Is het realiteitsgehalte groter dan dat van een hypothetisch Europees streven om de oude zuidgrens van het Romeinse rijk in Noord-Afrika in ere te herstellen?

Een tweede belangrijke voorwaarde voor polarisatie is een zwart-witte tegenstelling creëren. Een centrale passage in het artikel van Van Ham is in dat verband de volgende: 'Het is vooral voor Europeanen moeilijk ruiterlijk toe te geven dat het morele kompas van de regering-Bush correct is gebleken. [...] [u]iteindelijk gaat het ook voor Europa om een duidelijk conflict tussen twee ideologieën, tussen vrijheid en democratie aan de ene kant, en islamofascistische onderdrukking en achterlijkheid aan de andere.'

Zo verleidelijk als het is de dreiging van het zich islamitisch noemend terrorisme buiten proporties op te blazen, zo verleidelijk is het ook alle islamitische groeperingen waar men problemen mee heeft, op één hoop te gooien. Maar ook hiermee speelt men Al-Qaida in

de kaart. Een ideologische tegenstelling creëren tussen een libertijns en verdorven westen aan de ene kant en de ware islam aan de andere is precies wat Al-Qaida wil.

Maar is de werkelijkheid zo zwart-wit? Bestaat er een 'duidelijk conflict' met een ideologie van 'islamo-fascistische onderdrukking en achterlijkheid'? Wie worden daarmee dan bedoeld? Moeten daartoe ook de conservatieve islamieten gerekend worden, die geen gelijke rechten toekennen aan vrouwen? Zijn termen als 'fascistisch' en 'achterlijk' niet geschikter als *scheldwoord* ten behoeve van polarisatie dan als *verklaring* van wat anderen beweegt?

Anders dan een islamitische verovering van Spanje is een polarisering tussen het westen en de islam een zeer reële dreiging. Een illustratie daarvan is het bericht in *NRC Handelsblad* van 5 oktober 2006, getiteld 'Europa nog zelden bemiddelaar', waarin wordt gesteld dat de Verenigde Staten en de Europese Unie enerzijds en de islamitische landen anderzijds steeds vaker als blokken tegenover elkaar staan.

Hoe kunnen we verdere polarisatie voorkomen? Hoe kunnen we voorkomen dat islamitische landen en de islamitische bevolking in onze landen zich gedwongen voelen te kiezen voor solidariteit met hun islamitische broeders en zusters en 'dus' tegen het westen?

De uitweg uit dit dilemma is in wezen niet zo moeilijk. In de eerste plaats moeten we niet voor de verleiding bezwijken alle problemen waarbij islamitische landen of personen betrokken zijn, te willen passen in een tegenstelling tussen het westen en de islam. De meeste van deze problemen, zoals het Iraanse streven naar een nucleair vermogen, hebben niets met de islam te maken. In de tweede plaats dienen we respect op te brengen voor de islam als een van de grote wereldgodsdiensten, die honderden miljoenen mensen geestelijk houvast biedt. Ten slotte moeten we leren leven met het feit dat er vele landen op de wereld zijn die niet voldoen aan onze eisen op het gebied van mensenrechten, goed bestuur en democratie. Dat betekent allerm minst dat we mensenrechten en democratie niet langer actief zouden moeten bevorderen, wél dat we moeten erkennen dat polarisatie en oorlog niet de beste methoden zijn om dat doel te bereiken.

Barend ter Haar was in 2000 als gastonderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Hoe diep steekt eurosceptis?

Hans Vollaard & Bartho Boer (red.):
Eurosceptis in Nederland.

Utrecht: Lemma BV, 2005; 208 blz.;
 19,95 euro; ISBN: 90-5931-400-X

Nederland lijkt nog altijd zijn wonden na het Grote Neen bij het Europese Grondwetsreferendum. De politieke elite is onzeker. Op kousenvoeten onderzoekt ze in welke mate het draagvlak voor het Europese Project bij de bevolking nu werkelijk is aangetast. Nederlandse politici vrezen te worden vermalen tussen politiek isolement aan de Europese onderhandelingstafels en een nieuwe Europa-zeperd in eigen land: *Dancing on European Ice*. Stond de ongekend negatieve referendumuitslag voor een acute uitbraak van eurosceptis? Is er sprake van een definitief afscheid van de spreekwoordelijk pro-Europese houding van de Nederlandse bevolking, zoals die altijd opees uit de Eurobarometers en uit de eurofielie behandeling van Europese dossiers door een handvol Kamerleden en experts?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken liet angstvallig onderzoek verrichten naar de diepere drijfveren en achtergronden van het neen. Focusgroepen, websites; geen middel werd geschuwd om uiteindelijk deze grote zucht te kunnen slaken: de Nederlandse bevolking is niet fundamenteel anti-Europees geworden. Men is godzijdank geen voorstander van de Noorse of Zwitserse optie. Maar daarmee lijkt voorlopig ook alles gezegd. We weten simpelweg niet wat het betekent dat Europa niet langer een diplomatiek project, maar een (referendum) democratisch project is geworden en of er onder de bevolking meer aan de hand is dan

een verschuiving van positieve onverschilligheid ten opzichte van Brussel naar negatieve indifferentie.

Hoe eurosceptisch is de Nederlander eigenlijk geworden? En wat verstaan we onder eurosceptis? Waarover is de euroscepticus precies sceptisch? Over de koers, de vorm of de inhoud van de Europese integratie? Gaat het om een hele of gedeeltelijke afwijzing van de Europese integratie? En mocht uit een negatieve houding van een persoon of partij tegenover het grondwettelijk verdrag wel zonder meer een anti-Europese houding worden afgeleid, zoals een ja voor dat verdrag eurosceptis niet behoeft uit te sluiten?

Over dit type kwesties gaat de bundel *Eurosceptis in Nederland*. De verdienste van dat boek, onder redactie van Hans Vollaard en Bartho Boer van Europese Unie Studies in Leiden, is dat het een serieuze poging is het begrip eurosceptis vanuit Nederlands perspectief te verkennen. Een keur van politicologen, aangevuld met een aantal actieve beroeps politici (Dijkstal, Van Middelkoop en Van Bommel), laat haar licht schijnen over eurosceptis onder kiezers en partijen in Nederland, al dan niet in vergelijking met België.

Centrale rol in dit boek spelen definities en conceptuele classificaties, de botaniseertrommel van de politieke wetenschap. Een kernvraag betreft de kwestie: is eurosceptis ingegeven door ideologie of strategie? Immers: waarom zijn in partijstelsels in Nederland en België traditioneel juist partijen op de flanken kritisch over Europese integratie? Zijn zij kritisch omdat het *establishment* van *mainstream*-partijen pro Europese integratie is, is men dus eurosceptisch vanuit strategische overwegingen of

– andere optie – vloeit eurosceptis voort uit partij-ideologie?

Bij de begripsbepaling van eurosceptis – een in de wetenschappelijke literatuur lange tijd genegeerd verschijnsel (sic) – speelt de definitie van Paul Taggart en Aleks Szczerbiak een pioniersrol. Zij onderscheiden zogenaamde 'harde' en 'zachte' eurosceptis. Bij harde eurosceptis gaat het om 'totale en ongekwalificeerde oppositie' (inclusief afwijzing van EU-lidmaatschap); bij zachte eurosceptis om 'voorwaardelijke en gekwalificeerde oppositie tegen Europese integratie'. Dit conceptuele onderscheid wordt in deze bundel, voor zover dat consistent en gedisciplineerd in een bundel kan, nader verkend en bediscussieerd. Waar liggen de grenzen van eurosceptis? Welke varianten zijn daarvan te onderkennen, praktisch en ideologisch, binnen de diverse politieke stromingen en partijen.

Een verderop in het boek weer regelmatig betwiste poging tot nadere conceptualisatie van het eurosceptis-begrip bieden Cas Mudde en Petr Kopecky. Zij bepleiten een definitie van eurosceptis waarbij een diffuse en een specifieke houding ten opzichte van de Europese integratie worden onderscheiden. Ze komen aldus tot een typologie van vier verschillende partij-posities: Europositieven, Euronegatieven, Europragmatisten en Eurosceptici. De eerste dimensie, die van de diffuse steun, heeft betrekking op algemene ideeën die ten grondslag liggen aan het proces van Europese integratie: institutionele samenwerking op basis van gedeelde soevereiniteit en een geïntegreerde liberale markteconomie. Hier staan eurofielen tegenover eurofoben, die minimaal een van deze afwijzen.

Bij de tweede dimensie, die van

de specifieke houding, gaat het om het toekomst-vertrouwen dat men heeft in de EU als belichaming van de ideeën van de Europese integratie. EU-optimisten staan hier tegenover EU-pessimisten. Een tamelijk ingewikkelde taxonomie, maar boeiend is de karakterisering van eurosceptis die eruit rolt: eurosceptis is een combinatie van een eurofiel en een EU-pessimistische houding. Eurosceptici zijn niet fundamenteel anti-Europees. Zij ondersteunen de onderliggende ideeën van de Europese integratie – gedeelde soevereiniteit en een geïntegreerde liberale markteconomie – maar zijn pessimistisch over de toekomstige ontwikkeling van de EU als belichaming van deze ideeën. We moeten hier concreet denken aan ontgoochelde marktliberalen als Frits Bolkestein en de Tsjechische president Václav Klaus, maar ook aan sociaal-democraten die ontgoocheld zijn door het uitblijven van een sociaal Europa als correctie op een Europa als neoliberale supermarkt.

Het fenomeen eurosceptis, zoveel wordt in dit boek wel duidelijk, staat merkwaardig genoeg pas sinds kort op het radarscherm van de politologie. Je zou verwachten dat de politieke wetenschap veel zinnigs te zeggen zou hebben over de haken en ogen die kleven aan democratische schaalvergroting en 'veelvolkerendemocratie' (Europa als permanente participatieparadox?), maar weinig van dat alles. De onverschilligheid van de kiezer voor het Europese Project produceerde klaarblijkelijk onverschilligheid bij de kiezersonderzoekers. In kiezersonderzoek gold immers lange tijd *low issue salience*: het proces van Europese integratie en Europese politiek speelden een te verwaarlozen rol bij stemmotieven. Inmiddels weet men sinds de anti-multiculturele eruptie van de Fortuyn-beweging dat er latente *issues* zijn die tot ontbran-

ding kunnen komen. Men spreekt hier fraai van een slapende (electorale) reus, die wakker gekust kan worden door iemand of door een gebeurtenis. Zo zou er een nieuwe *cleavage* (politieke breuklijn) rondom de neoliberale koers van Europa kunnen ontstaan of rondom nationalistische sentimenten, maar op dit moment, zo stellen de electoraal onderzoekers Jooop van Holsteyn en Josje den Ridder vast, worden Europese vraagstukken nog altijd zó zwak gepolitiseerd, dat van substantiële politieke verschillen nauwelijks sprake is.

Een minder vleeiende verklaring waarom anti-Europees onbehagen en Europakritiek zo stiefmoederlijk zijn behandeld in de politieke wetenschap, zou zijn dat er sprake is van conformisme aan de *mainstream*. Een proeve van politiek-correcte politologie? Lange tijd gold immers juist op dit terrein een heus frontdenken: je was óf onvoorwaardelijk voor Europese integratie óf je was euroscepticus. En kritiek op de Europese eenwording stond in de kwade reuk van het nationalisme, waar in naoorlogs Europa lange tijd de schaduwen van Hitler en Mussolini boven hebben gezweefd. Eurosceptis was *not done*, ordinair. Een taboe. Het gebod om er een onwankelbaar Europa-geloof op na te houden – ik heb dat elders de ideologie van het *Europisme* genoemd – heeft tot diep in de referendum-campagne standgehouden.

In een aantal hoofdstukken over politieke stromingen en partijen valt te lezen hoe dat *Europa-taboe* (met vallen en opstaan) tot stand kwam en werd bewaakt. Het is dat taboe dat uiteindelijk medeverantwoordelijk is voor de huidige legitimiteitscrisis van het Europees Project, maar dat staat niet met zoveel woorden in dit boek. Ruud Koole en Lianne Raap schrijven over eurosceptis en de Nederlandse sociaal-democratie; Bartho Boer over

eurosceptis en liberalisme. Het meest interessant is een beschouwing over de protestantse wortels van eurosceptis. Het is opvallend dat in landen van protestantse origine de terughoudendheid ten aanzien van de Europese integratie het grootst is: Denemarken, Zweden, Noorwegen, Tsjechië, Zwitserland, Zweden, Groot-Britannië, post-referendum Nederland. Hoe verder weg van Rome, des te krachtiger het verzet tegen Europees centralisme – dat lijkt ook nu nog de stelregel van het protestantisme, aldus Hans Vollaard.

De protestantse bezwaren zijn van een grote schoonheid. Zo verzette AR-buitenlandwoordvoerder Bruins Slot zich fel tegen de 'revolutionaire constructies' en 'pseudo-religie' van de Europese federalisten. Europa vergeleek hij met de Toren van Babel, waarin mensen probeerden God naar de kroon te steken door alle mensen te verenigen rondom de grootste toren. Nederland zou verdwijnen in een 'monistische superstaat', heette het al in 1947. Piet Jongeling van het GPV sprak later van 'revolutionaire brandstichters die alle staatsgrenzen in vlammen doen opgaan en alle natiën in een grote humanistische smeltpot werpen' en over 'dit volk dat vrijwillig zelfmoord gaat plegen, die met eigen hand de brandfakkel slingert in het nationale tehuis, dat eigenhandig de nationale dijken gaat doorbreken, zodat eb en vloed van het Europees ongelof, het Europees nihilisme hier vrij spel krijgen' (1956).

Zoveel is zeker, deze bundel bevat prachtige passages over eurosceptis *avant-la-lettre*. Het boek is een aardige, maar nog niet heel gezaghebbende, aanzet tot een reflectie op het verschijnsel eurosceptis. Het vertoont grote blinde vlekken. De ontbrekende causale factor in dit boek is de enorme transformatie en stroomversnelling van het Europees Project zelf

– daarin schuilen zeer waarschijnlijk de eurosceptis-producerende krachten. Maar men zoekt tevergeefs naar een hoofdstuk over de Uitbreiding, de (onbedoelde gevolgen van de) interne markt of de EMU, laat staan naar aandacht voor zoiets ordinairs als de angst voor Turkije. Terwijl men zelf moet vaststellen dat zelfs in het allereurofielste land van Europa, België, eurosceptis de gevestigde partijen binnensijpelt.

Als geheel ruikt het boek veel te weinig naar Europese politiek, naar Brussel, naar richtlijnen en verdragen.

Het proces van Europese eenwording zelf als verklarende factor van (toenemende) eurosceptis raakt totaal ondergesneeuwd door politicologische classificatie en conceptualisering. Aldus krijgt men niet echt greep op het verschijnsel eurosceptis. Het laatste wat men dan ook had moeten doen, was België opvoeren als vergelijkende casus. Voor reëel bestaande eurosceptis moet men in Engeland zijn, in Scandinavië en recent in Oost-Centraal Europa. En ik had ook meer respect voor een boekje als dit gehad als het ruim vóór de kater van het Eu-

ropees referendum zou zijn verschenen; wanneer politieke wetenschapslieden het lef zouden hebben gehad gevoelens van Europees onbehagen en weemoed serieus te nemen en te onderzoeken op een moment dat het nog allesbehalve *en vogue* was.

René Cuperus

René Cuperus is wetenschappelijk medewerker bij de Wiardi Beckman Stichting.

Europese Grondwet: afgewezen maar onafwendbaar

Koos van Houdt:

Opstellen rond de Grondwet voor Europa.

Soesterberg: *Aspekt*, 2005; 163 blz.; 14,95 euro; ISBN: 90-5911-182-6

Op het eerste gezicht is Van Houdts boek met opstellen rond de Europese Grondwet hopeloos gedateerd. Het doel ervan was immers het leveren van 'een kleine bijdrage aan het versmallen van de kloof die gewone mensen ervaren ten opzichte van die Grondwet voor Europa, waarover zij zich een mening moesten (!) vormen'. Inmiddels is de afloop genoegzaam bekend: een overweldigende meerderheid van de Nederlandse kiezers wees het grondwettelijk verdrag af. Daarmee doet de auteur sterk denken aan de spreekwoordelijke generaal, die zich ijverig voorbereidt op de voorgaande oorlog.

Niettemin zijn de elf opstellen prettig leesbaar. Niet alleen voor historici, maar ook voor geïnteresseerde burgers die willen blijven werken aan hun mening over Europa. Dat is – als we

de auteur mogen geloven – uitermate relevant. In dat opzicht stemmen zijn slotwoorden tot enig cynisme: 'Het zal er dus op neer komen dat de kiezer hoog en laag kan springen, maar dat hij elk standpunt zal kunnen innemen, als het maar "ja" is....' Voelbaar is de spanning met zijn 'positief-kritische' openingsstatement, waar het nog gaat over de relevantie van de Unie, de belofte van vrijheid en de oprechtheid van bestuurders.

Van Houdt *zoomt* in elk van zijn opstellen in op een belangrijke gebeurtenis in de levensgeschiedenis van de Europese Grondwet. De aaneenrijging van al deze momenten voert haast onafwendbaar naar de conclusie dat de Grondwet er wel moet komen. Het Europese integratieproces kent tegenslagen en omwegen, maar het kan uiteindelijk niet onbekroond blijven. Al is de paradox van een visio-nair project met een technocratische uitvoeringspraktijk onopgelost en zal het draagvlak voor een Europese Grondwet daaronder blijven lijden.

Niet voor niets hebben woorden als *eurosclerose*, *eurofobie* en *euroforie* hun weg gevonden naar het woor-

denboek: de geschiedenis van de EU kent glorieuze hoogtepunten en perioden van stagnatie en terugval. Van Houdt beschrijft de nieuwsfeiten van een halve eeuw vallen en opstaan zo levendig, dat het beeld opdoemt van de Unie als een manisch-depressieve patiënt. Op het ene moment zijn de verhoudingen zo verziekt, dat een totale ineenstorting nabij lijkt. Korte tijd later is het weer feest en vallen nationale leiders elkaar snikkend van vreugde in de armen. Bijvoorbeeld als de Muur valt, als de uitbreiding naar vijfentwintig lidstaten beklonken is of bij de invoering van de euro als gemeenschappelijke munt.

De opstellen maken veel duidelijk van het web van nationale sentimenten, wisselende coalities, complotten en intriges. Het toneel van handeling is voortdurend de biotoop van staatshoofden en regeringsleiders, het Europese Parlement en leden van de Europese Commissie. Dat die het onderling uiteindelijk eens werden over een Europese Grondwet, is geen gering historisch feit.

Maar er lijkt in het geheel geen verbinding te bestaan met de *hearts and*

minds van de Europese bevolking. Het Europese volk, bestaat dat eigenlijk wel? Het politiek correcte antwoord komt van Valéry Giscard d'Estaing, die als voorzitter van de Europese Conventie de grondwetstekst heeft helpen uitbroeden: 'De Europese Unie is een Unie van staten én een Unie van volkeren.' (blz. 52)

Dan komt de hamvraag: wat hebben die volkeren eigenlijk gemeen? Christelijke waarden, zeggen sommigen – tot verontwaardiging van anderen, die niets zien in enige verwijzing naar religieuze wortels. Universele waarden dan (waarheid, rechtvaardigheid, goedheid, schoonheid), gevoed uit uiteenlopende bronnen als christendom, jodendom,

klassiek en humanistisch erfgoed? Als we de opsomming maar lang genoeg maken, kunnen we het misschien wel eens worden. Maar betekent het dan ook nog iets? En slaat het op het huidige Europa van 25 lidstaten, of moet alvast vooruitgekeken worden naar verdere uitbreiding (Turkije)?

Diplomatieke taal vermag veel. De Conventie koos uiteindelijk de formulering dat de Unie 'wordt geïnspireerd door de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa'. Van Houdt noemt de volksraadpleging in Nederland een klucht, maar welbeschouwd past die gebeurtenis heel goed in de *soap* die Europese integratie heet. De volgende aflevering in die reeks blijft nog even een verras-

sing. Als Van Houdt daar een opstel aan wijdt, zou een nadere analyse van de opvattingen over Europa van de publieke opinie daar zeker een plaats in verdienen. Want een Europese Grondwet mag dan onafwendbaar zijn, zonder democratische legitimatie is de kroon op het grote ideaal niet geloofwaardig.

Jan Jaap Kleinrensink

Jan Jaap Kleinrensink was werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en werkt thans bij de provincie Zuid-Holland. Hij werkt aan een proefschrift over diplomatiek taalgebruik.

Meningen over de Europese Unie gemeten

Angelika Scheuer:

How Europeans see Europe. Structure and Dynamics of European Legitimacy Beliefs.

Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam, 2005; 228 blz.; 37,50 euro; ISBN: 90-5629-408-3

Wetenschaplieden houden zich al tientallen jaren bezig met de vraag welke factoren de houding van burgers ten aanzien van de Europese integratie bepalen. Politieke waarden, cognitieve mobilisatie, rationele kosten-batenanalyses, binnenlandse politieke voorkeuren, nationale identiteitsgevoelens en nationale ervaringen doen de ronde als mogelijke verklaringen. Dit debat over de achtergronden van houdingen ten aanzien van de Europese Unie is nog steeds hoogst actueel. Recente ontwikkelingen rondom de Europese grondwet hebben daaraan bijgedragen. Het laatste woord lijkt voorlopig

niet gezegd. Hoe bepalen onderzoekers eigenlijk hoe de houding van burgers ten aanzien van de EU eruit zien?

In haar (vorig jaar aan de Universiteit van Amsterdam *cum laude* verdedigde) proefschrift beschrijft Angelika Scheuer hoe opvattingen over de Europese Unie doorgaans geconceptualiseerd en gemeten worden. Zij beperkt zich hierbij tot enquête-onderzoek. Meestal maken onderzoekers gebruik van vragen uit de *Eurobarometer*.¹ Welke vragen gebruikt worden, en welke betekenissen daaraan worden toegekend, is echter grotendeels afhankelijk van de individuele onderzoeker. Zo besluiten sommige onderzoekers dat de veelgebruikte vraag of iemand het EU-lidmaatschap van zijn eigen land een goede zaak vindt, *specifieke steun* meet. De vraag of iemand voorstander is van de eenwording van West-Europa, meet volgens deze onderzoekers *diffuse* steun. Anderen

zijn van mening dat beide vragen metingen zijn van diffuse steun. Ook zijn er onderzoekers die menen dat er een continuüm loopt van diffuse naar specifieke steun, en dat de vier meest gebruikte vragen² allemaal een plaats hebben op dit continuüm. Weer anderen stellen dat deze vier vragen *allemaal* hetzelfde meten. Er bestaan dus aanzienlijke verschillen in de interpretatie van dezelfde vragen. Scheuer concludeert om die reden dat het noodzakelijk is de betekenis van verschillende concepten empirisch te testen.

Daar komt bij dat de *Eurobarometer* in alle EU-lidstaten wordt afgenomen, en vaak wordt gebruikt voor vergelijkingen tussen landen. De vraag is echter in hoeverre de *Eurobarometer*-vragen in de lidstaten dezelfde concepten meten. Kortom, de manier waarop steun voor de EU doorgaans gemeten en vergeleken wordt, is volgens Scheuer voor een aanzienlijk deel willekeurig.

Om haar onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, gaat Scheuer op zoek naar de latente structuur achter een grote verzameling enquêtevragen. Op basis van de *European Election Study* uit 1994 onderzoekt zij op zeer gedegen wijze de samenhang tussen een groot aantal EU-gerelateerde items. Uit haar analyses blijkt dat opvattingen over de EU cognitief, affectief of evaluatief van aard zijn, en dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen opvattingen over economische integratie en politieke integratie. Deze structuur vindt Scheuer terug in alle twaalf lidstaten die de EU in 1994 telde. Dit betekent dat de diverse items in deze twaalf lidstaten op een vergelijkbare wijze met elkaar samenhangen. Het niveau van steun kan echter sterk variëren tussen lidstaten. Scheuer stelt dat voor deze lidstaten in ieder geval geldt dat opvattingen over de EU op een betekenisvolle manier met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit is goed nieuws voor onderzoekers die deze vergelijkingen al tientallen jaren maken. De vraag is echter in hoeverre deze vergelijkbaarheid ook opgaat in de huidige EU-25. Scheuer kan hier op basis van haar gegevens géén uitspraken over doen, maar zij waarschuwt wél dat vergelijkbaarheid steeds minder vanzelfsprekend is.

Scheuers intensieve zoektocht naar achterliggende betekenissen van en samenhang in enquêtevragen biedt ook inzicht in een andere 'onopgeloste' kwestie. Sommige onderzoekers³ zijn van mening dat het helemaal geen zin heeft opvattingen van burgers over de EU te meten, omdat deze opvattingen (vanwege een gebrek aan kennis en interesse) in hoge mate ongestructureerd en onstabiel zijn, en er eigenlijk van non-attitudes gesproken zou moeten worden. Volgens Scheuer wordt deze hypothese door haar onderzoek ontkracht. Zij stelt dat

er wel degelijk sprake is van gestructureerde en coherente opvattingen, die over verschillende niveaus van abstractie consistent met elkaar zijn.

De vraag is echter in hoeverre je op basis van één meetmoment kunt vaststellen dat opvattingen over de EU stabiel en 'echt' zijn. Een longitudinaal onderzoek, waarbij de opvattingen van dezelfde respondenten over langere tijd gevolgd worden, zou op overtuigender wijze kunnen aantonen dat opvattingen over de EU coherent en stabiel zijn. Interne consistentie op één moment hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat we met 'echte' opvattingen te maken hebben. Zou het niet zo kunnen zijn dat mensen er altijd naar streven een vragenlijst zo consistent mogelijk in te vullen? Er is slechts een zeer basale voorkennis omtrent de EU nodig om aan te voelen dat het niet met elkaar strookt om eerst aan te geven dat je het Nederlandse EU-lidmaatschap een goede zaak vindt en vervolgens te beweren dat je zeer opgelucht zou zijn als de EU morgen wordt opgeheven.

Dit maakt dat ik toch niet volledig overtuigd ben van de waarde van de met *Eurobarometers* gemeten opinies. Hoe geavanceerd en degelijk het door Scheuer uitgevoerde onderzoek ook is, bij mij roept het desondanks de vraag op in hoeverre enquêteonderzoek de meest geschikte methode is om te achterhalen wat mensen precies van de EU vinden.

Noten

¹ De *Eurobarometer* is een grootschalig enquête-onderzoek, dat sinds 1973 tweemaal per jaar in alle EU-lidstaten wordt uitgevoerd. Het primaire doel van de *Eurobarometer* is het volgen van ontwikkelingen in de publieke opinie in de EU-lidstaten. De *Eurobarometer* bevat een grote hoeveelheid trendvragen, waarmee vergelijkingen in de tijd en tussen landen mogelijk worden gemaakt.

² Naast de twee in de tekst genoemde vragen is dit de vraag of iemand vindt dat zijn eigen land, alles welbeschouwd, wel of geen voordeel heeft van het EU-lidmaatschap, en de vraag of iemand zich erg teleurgesteld, onverschillig of erg opgelucht zou voelen als de EU morgen zou worden opgeheven.

³ Zie bijv. J.R. Zaller, *The nature and origins of mass opinion*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Charlotte Wennekers is werkzaam bij de Onderzoeksgroep Participatie & Bestuur van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Waarom de ambtenaren Europa mogen regeren

Fiona Hayes-Renshaw & Helen Wallace:

The Council of Ministers.

Palgrave Macmillan, Second Edition,

2006, 392 blz.; £ 24,99

ISBN: 0-333-69352-3

Martin Westlake & David Galloway:

The Council of Ministers of the European Union.

Londen: John Harper Publishing,

Third Edition, 2004; 456 blz.; 57 euro;

ISBN: 0-9536278-8-8

De boekenkasten over Europese integratie zijn merkwaardig gevuld. De meeste publicaties gaan over het Europees Parlement. Dan volgt de Commissie. Over de Raad van Ministers, de Europese Raad en het Hof, de drie machtigste instellingen, wordt gek genoeg minder geschreven. In het bijzonder over de Raad is weinig bekend. Daarom is het toe te juichen dat deze twee grondige werken over de Raad van Ministers in een geheel bewerkte editie zijn herverschenen.

Sedert Maastricht (1991) ligt de besluitvorming over de grote projecten (zoals de euro, de uitbreiding van de activiteiten naar Justitie en Binnenlandse Zaken en het aanhaken van Oost-Europa) vooral bij de Raad. Het initiatiefrecht van de Commissie is door de talloze initiatieven van de Europese Raad uitgehold. De medebeslissing van het Europees Parlement richt zich vooral op de interne markt.

Die Raad van Ministers is een Nederlandse uitvinding. In 1950 heeft de Nederlandse onderhandelaar Dirk Spierenburg tijdens het beraad over de oprichting van de Kolen en Staalgemeenschap (EGKS) afgedwongen dat er zo'n Ministerraad zou komen. Die moest dienen als *tegenwicht* tegen de supranationale Hoge Autoriteit, de voorloper van de Europese Commis-

sie. De vaak nog gehoorde stelling dat Nederland traditioneel supranationaal dacht, klopt daarom niet.

Een substantieel deel van onze nationale wetgeving wordt in Brussel klaargestoomd. 'Law-making by diplomacy', zo noemen Westlake en Galloway de onderhandelingen in de Raad van Ministers passend. Beide hier te bespreken standaardwerken bevestigen dat de binnenlandse politiek langzaam door de Brusselse vergaderwolven wordt opgepeuzeld. Dat gebeurt niet door de politici (de ministers, parlementsleden, commissarissen), maar door de ambtenaren. Op basis van diverse onderzoeken concluderen zowel Hayes en Wallace als Westlake en Galloway dat die ambtenaren tot zelfs in 90 procent van de gevallen de besluiten nemen. Dat zijn vaak de zogenaamde A-punten, die iedere Raadsvergadering bij hamerslag passeren. Dit mag, omdat het machtige Coreper, de wekelijkse vergadering van de ambassadeurs van de lidstaten in Brussel, de knoop al heeft doorgehakt. Zulke besluiten komen er op basis van eindeloze compromissen. 'Het eindresultaat zal er vaak op neerkomen dat de burger er geen kriebel van begrijpt en zich misleid voelt', zo laat David Spence, een Commissieambtenaar, zich in Westlake en Galloway ontvallen.

Heel belangrijk is dat een regering zelf precies weet wat zij in Brussel wil bereiken. Dat lijkt vanzelfsprekend. Maar Westlake en Galloway onderstrepen hoe moeizaam de hoofdsteden, omringd door pressiegroepen met uiteenlopende belangen, tot een helder eigen standpunt komen. Zij menen zelfs dat de onderhandelingen *binnen* de nationale delegaties vaak nog moeizamer verlopen dan die *tussen* de 25 regeringsvertegenwoor-

digers. Een opmerkelijke conclusie. Hayes en Wallace zien Nederland hier overigens goed opereren.

Weet een regering eenmaal écht wat ze wil, dan is Brussel een prachtige arena om impopulaire maatregelen te laten nemen. Zie bijvoorbeeld de gigantische bezuinigingen op de overheidsuitgaven in de jaren negentig. Het ging hier om voor de bevolking pijnlijke besnoeiingen. Die waren nodig om de euro in te kunnen voeren. Zogenaamd dan. In werkelijkheid ging het om de sanering van jarenlang slecht beheerde overheidsbudgetten. Daarvoor functioneerde 'Brussel' als zondebok. Voor de reactie van de burgerij, zie het oordeel van commissieambtenaar Spence hierboven.

Algemeen is de verwachting dat het Europese overleg soepeler zal verlopen als de besluitvorming tussen de ministers geschiedt op basis van de meerderheid in plaats van unanimiteit. Wallace en Hayes geloven dat niet. Bij besluitvorming op basis van meerderheden krijgt de minderheid van de EU-landen de Brusselse wetgeving door de strot geduwd. Dat gebeurt gelukkig uitzonderlijk weinig. Op papier mogen de ministers niettemin in 70 procent van de gevallen besluiten nemen op basis van gekwalificeerde meerderheid. Om een besluit te nemen is dan vereist dat ruim tweederde van die ministers voor stemt. Dit alles duidt erop dat Europa meestal besluit op basis van de stemverhoudingen, met veel macht voor de grote landen.

Wallace en Hayes publiceren eigen onderzoek, waaruit echter blijkt dat dit alles niet overeenstemt met de werkelijkheid. Slechts in een kwart van de gevallen waar de ministers mogen stemmen, doen zij dit ook werkelijk. Anders gezegd: driekwart

van de wetgeving die op basis van *meerderheidsstemmingen* mag worden beslist, verloopt in de praktijk toch via *unanimiteit*. Men onderhandelt meestal op basis van geven en nemen totdat er consensus is. Wordt er eens gestemd, dan is er meestal maar één minister die daarom vroeg. Die minister laat stemmen om zijn thuisfront te laten weten dat hij/zij dwars lag. Stemmen krijgt nog minder betekenis als men weet dat het

in de helft van de gevallen gaat over landbouw of visserij, dus niet erg politieke zaken.

De conclusie is geruststellend: Europa wordt weliswaar geregeerd door ambtenaren, maar die nemen als regeringsvertegenwoordigers in Brussel besluiten op basis van consensus.

Deze beide werken zijn aanbevolen stof voor iedereen die de 'bochten en krochten' van de Europese Unie wil kennen. De auteurs spinnen gedetail-

leerd uit hoe de EU achter de schermen werkt. Zij maken duidelijk hoe dat is gegroeid. Zij verwachten ten slotte dat daaraan de komende jaren waarschijnlijk niet veel verandert, met of zonder Grondwet.

Jan Werts

Dr Jan Werts promoveerde op *The European Council*. Hij is EU-correspondent te Brussel.

Europese Brusselaars of Brusselse Europeanen?

Caroline de Gruyter:

De Europeanen. Leven en werken in de hoofdstad van Europa.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2006; 304 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-2341-932-4

Bestaat er zoiets als een Europese identiteit? *NRC Handelsblad*-journaliste Caroline de Gruyter gaat in haar boek *De Europeanen* op zoek naar het antwoord op deze vraag in de Europese hoofdstad, Brussel. Want zo stelt zij: 'Als er hier geen besef is van een ontkiemend Europees staatsburgerschap, waar kan het dan anders zijn?' Er wonen in Brussel 150.000 'Europeanen', mensen afkomstig uit lidstaten van de Europese Unie die in het kader van de Europese integratie in Brussel werken. Aan de hand van interviews met deze 'Europeanen' gaat De Gruyter na of deze mensen een Europese identiteit hebben. Een vernieuwend uitgangspunt na al die abstracte theorieën die er de laatste jaren gevormd zijn over Europese identiteit. 'Europeanen' met uiteenlopende achtergronden komen in het boek aan bod: europarlementariërs, (oud-) functionarissen van de Europese Commissie, lobbyisten, internationale advocaten en journalisten. Wat bindt

deze mensen? Ze hebben vaak een partner van een andere nationaliteit en hun kinderen gaan naar internationale of Europese scholen. Velen trillen volgens De Gruyter langzaam los van hun nationale identiteit – voor zover ze die nog hebben. Maar voelen zij zich daarmee ook Europees?

Uit de interviews – er zijn er maar liefst 27 in het boek opgenomen – wordt het antwoord op de vraag over het Europeagevoel helaas niet duidelijk. Gelukkig geeft de conclusie uitsluitsel. 'Dat zij zich tot op zekere hoogte Europees voelen, is goed en wel.' 'Het is bij de meesten een beetje als met de Russische matroesjkapopetjes: het kleine poppetje, de kern, is meestal nationaal en het grotere poppetje dat het omhult, is Europees. Alleen is de grootte van die poppetjes steeds anders.' Bij de vooroorlogse generatie 'Europeanen' vormt daarentegen het Europese poppetje vaak de kern: deze oudere generatie noemt zich, in tegenstelling tot de jongere, met overtuiging Europeaan. Het onderscheid tussen de 'Europeanen' uit de pioniersgeneratie en de nieuwe generatie 'Europeanen' komt in het boek sterk naar voren. Mensen die de oorlog hebben meegemaakt kwamen naar Brussel voor een ideaal

en dit ideaal vormde hun Europese identiteit. Nu dit ideaal is afgezwakt, vormt carrière maken het voornaamste motief om naar Brussel te komen. 'Jongeren worden, meer dan ouderen, teruggeworpen op hun nationale identiteit, als back-up.'

Behalve het identiteitsvraagstuk gaat De Gruyter ook in op vragen als: Wat kenmerkt de Europese Brusselaars? Hoe ziet hun wereld in Brussel eruit en hoe is de verhouding tussen de 'Europeanen' in Brussel en de andere Brusselaars? Met het beeld dat er in de lidstaten heerst van de Europese Brusselaars, maakt de auteur al gauw korte metten. De Gruyter geeft aan dat de 'Europeanen', hoewel als elitair afgeschilderd, vaak gewoon uit middenklasse milieus komen. In Brussel telt niet je afkomst, maar tellen je prestaties; werken in Brussel, bij de Europese instellingen, is vooral erg hard werken. De veronderstelling dat Europa in handen is van 'neoliberalen', agenten van het grootkapitaal, is volgens de auteur ook niet juist. De meeste 'Europeanen' zijn op de politieke liniaal meer links dan rechts georiënteerd.

De 'Europeanen' in Brussel leven allen in hetzelfde kleine wereldje. Ze tennissen samen, richten boekenclubs

op, ze hebben zelfs een gemeenschappelijke psychiater. Toch zijn ze 'qua levensstijl, opvatting en motivatie [...] niet over één kam te scheren'. De Europese sub-klasse, zoals De Gruyter de groep 'Europeanen' noemt, aardt goed in Brussel. De Belgische hoofdstad is een verscheurde stad in een verscheurd land en heeft geen sterke eigen cultuur. 'Iedereen kan er zichzelf zijn, zonder zich buitengesloten te voelen.' Dit betekent echter niet dat er geen kritiek is op de 'europeanisering van Brussel' door de Belgen in Brussel. Door de bouwzucht van de Europese instellingen zijn veel Belgische Brusselaars hun huizen kwijtgeraakt. Dit heeft geleid tot anti-Europese sentimenten. De Europeanen, op hun beurt, ergeren zich groen en geel aan de Belgische bureaucratie.

De auteur geeft aan de EU meer gezicht door de mensen *achter* de politiek te belichten. Dit betekent echter niet dat het boek voorbijgaat aan de Europese politiek. De politieke situatie of, beter, de politieke malaise waarin het Europese eenwordingsproject zich bevindt, komt in de vraaggesprekken uitgebreid aan bod. De oudere generatie 'Europeanen' plaatst de eurosclerose in een serie van crises die uiteindelijk zijn overwonnen. 'Ook deze periode zal weer voorbij gaan,' zo stellen zij. De houding van de Eu-

ropese burger vormt voor de jongere generatie vooral een bron van ergernis. 'Het is niet leuk om door je eigen landgenoten te worden bestookt met anti-Europese argumenten die soms kant noch wal raken.' Eén ding is duidelijk volgens De Gruyter: 'De Europeanen schelden niet terug op de burgers. Ze zeggen eigenlijk allemaal dat het probleem niet bij de burger ligt, maar bij de nationale politici, die de burgers een verkeerde voorstelling van zaken geven.' De Gruyter neemt zelf ook een duidelijk politiek standpunt in: 'De burger wil verdieping van Europese samenwerking, geen uitbreiding. De regeringen doen alles om hem te laten geloven dat het Brussel is dat hem deze streek levert. Geen wonder dat de burger een steeds lagere dunk heeft van Europa.'

Ik denk dat De Gruyter hier een goed punt heeft. Elke stap in het Europese integratieproces wordt door nationale regeringen gezet. Nationale politici moeten meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor het project Europa. In de verkiezingsstrijd in Nederland van de afgelopen maanden waren, uit angst de kiezer af te stoten, geen duidelijke standpunten omtrent Europa te vinden. De Nederlandse bevolking tast dan ook volledig in het duister over de visie van haar politieke leiders op Europa.

Pas als politici duidelijke standpunten gaan uitdragen en een heldere koers uiteenzetten, kan de Europese burger zich met de Europese Unie identificeren.' Behalve een duidelijke toekomst is ook een historische verantwoording van belang voor de vorming van Europese identiteit. Men moet beseffen waarom het Europese project een halve eeuw geleden is opgestart. Om te eindigen met de woorden waar Caroline de Gruyter haar boek mee begint: 'Anyone who does not know where he's coming from and doesn't know where he's going to, doesn't know who he is.' (Otto van Habsburg)

Milou Verheij

Noot

- 1 Een heldere koers hoeft niet per se een einddoel in te houden. Zie het artikel van Alfred Pijpers in de *Internationale Spectator* van september 2006, blz. 435-440.

Milou Verheij studeert geschiedenis en internationale organisaties en betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en is thans als stagiaire verbonden aan de eindredactie van de *Internationale Spectator*.

De regio als geografisch studieobject

Ben de Pater, Peter Groote,
Kees Terlouw e.a.:

Denken over regio's; geografische perspectieven.

Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2005
(tweede, herziene druk); 264 blz.;
21,50 euro; ISBN: 90-6283-478-7

Het van oorsprong geografische onderzoekssubject 'de regio' is sinds de invoering van het veelvuldig gebruikte concept 'globalisering' in diverse disciplines steeds vaker onderwerp van discussie. Sommigen betogen dat, hoewel de rol van de staat een andere betekenis lijkt te krijgen in de tijd van globalisering, natiestaten nog steeds de belangrijkste spelers zijn op het internationale toneel. Tegenstanders

of critici van globalisering benadrukken het belang en het 'authentieke' van regio's of lokaliteiten. Globalisering betekent volgens hen geen 'einde van de geografie'. Het leidt eerder tot toename dan afname van interregionale verschillen en ongelijkheid, en betekent scherpe concurrentie en specialisatie van regio's.

Denken over regio's lijkt dit beeld te bevestigen. Enkele academici

– Castells en Sassen – benadrukken deze regionale specialisatie. Uit hun onderzoek blijkt dat tussen bepaalde regio's en steden-clusters onderling meer wisselwerking bestaat dan met de eigen periferie of het 'hinterland'. Een voorbeeld is de 'interconnectedness' van Londen en New York, terwijl deze steden minder (economische) netwerken hebben met de rest van het eigen land. Er ontstaat door deze verbondenheid en netwerken een mondiale structuur waarin sommige regio's een belangrijke rol spelen in de wereldeconomie, terwijl andere regio's als het ware 'zwarte gaten' zijn. Sub-Sahara Afrika behoort bijvoorbeeld tot deze uitgesloten plaatsen, terwijl *Silicon Valley* in de Verenigde Staten en IT-districten in India er economisch gezien wél toe doen.

In *Denken over regio's* wordt deze discussie gelanceerd in het eerste hoofdstuk, met de vraag of de vereenzelving van sociale geografie met de studie van afzonderlijke gebieden en de verschillen daartussen nog wel toekomst heeft in de huidige tijd van integratie en globalisering. Met behulp van theorieën van geografen als John Friedman – die dit een te simpele voorstelling van zaken vindt – wordt een nuancering aangebracht van bovenstaande vorm van 'centrum-periferie-denken'. Andere geografen (Philip Cooke en John Urry) vinden dit een te passieve invulling van de regio *an sich*. De mate waarin regio's 'masters of their own destiny' zijn, hangt volgens hen mede af van de condities, *resources* (in de brede zin van het woord) en gekozen strategieën.

Even een stapje terug in de tijd waarin de discussie over het belang van regio's ook speelde. Geografisch vakhistoricus David Livingstone geeft aan dat in de 19de-eeuwse zoektocht naar de essentie van de geografische wetenschap – die plaatsvond na de afwijzing van het geografisch

determinisme – in de Duitse school de tendens bestond de geografische wetenschap te reduceren tot *Landchaftskunde* of *Heimatkunde*, waarin *de regio* dus het enige onderzoeks-subject was. Deze was weliswaar van belang (voor het volk) om de relatie tussen 'bloed en grond' aan te geven, maar mocht volgens sommigen géén (sociale) wetenschap genoemd worden. Deze benadering van regionalisme kwam overigens ook in Frankrijk voor, maar in een andere politieke context.

In deze identiteitsworsteling van geografen werd gezocht naar een eigen studieobject en men vroeg zich af of de 'regiostudie' wel het enige bestaansrecht van de geografische wetenschap was. Na een tijd van bezinning volgde een herwaardering van de geografische wetenschap met het geleidelijk ontstaan van specialisaties, zoals ecologische geografie, fysische geografie en culturele geografie. De toenemende urbanisatie gaf tevens een belangrijke impuls aan de geografische wetenschap.

In het licht van deze historische discussie is *Denken over regio's* redelijk beperkt te noemen. Terecht wordt in het boek gesteld dat er geen enkel begrip in de geografie zoveel bediscussieerd is en zoveel boeken heeft opgeleverd als het begrip 'regio'. Al wordt er in het boek inderdaad 'gedacht' over regio's, de discussies worden achterwege gelaten en enige notie van begripsgeschiedenis rondom dit belangrijke geografische studieobject ontbreekt. Het boek behandelt vanuit de hedendaagse geografische specialisaties en beeldvorming uiteenlopende visies op de regio en eindigt met een niet al te sterke sociaal-constructivistische conclusie: de regio is een sociale constructie die wordt gecreëerd door bepaalde actoren (onderzoekers, wetenschapslieden, politici, ondernemers, bewoners,

enz.) met bepaalde bedoelingen, belangen en achtergronden.

Denken over regio's haalt wel allerlei theorieën uit de kast, maar verbindt daar geen enkele eigen analyse aan. Het boek geeft door deze gebreken géén goed onderbouwd antwoord op de zelf opgeworpen vraagstelling betreffende de toekomst van de regio in de sociale geografie in het licht van mondiale ontwikkelingen. Dit maakt het boek een overzichtswerk van onvolledig uitgewerkte gedachten over regio's, met weinig analytische of wetenschappelijke meerwaarde.

Susanne Kamerling

Drs Susanne Kamerling studeerde aan de Universiteit van Amsterdam politieke wetenschappen, specialisatie Internationale Betrekkingen. Zij hoopt volgend jaar af te studeren in de sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is als stagiaire verbonden aan het *Conflict and Security Programme* van het Instituut Clingendael.

Naar politiek evenwicht in Irak

Zaki Chehab:

Irak in lichterlaaie, bezetting en opstand.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2006; 301 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-5330-498-3

In dit boek zet de journalist Zaki Chehab, zelf opgegroeid in een Palestijns vluchtelingenkamp in Zuid-Libanon, de politieke structuur van het hedendaagse Irak helder uiteen. In het eerste hoofdstuk schrijft Chehab dat hij in zijn jeugd een correspondentievriend in Fal-lujah had, die hij bijna veertig jaar later opzoekt wanneer er in de stad hevig gevochten wordt. Dit brengt de auteur tot het schrijven van zijn boek. In de negen daaropvolgende hoofdstukken schetst hij een duidelijk beeld van de huidige situatie, met anekdotes en historische achtergronden.

Speciale aandacht wordt geschonken aan de overwegend Soennitische verzetsbewegingen, zoals die van Abu Musab al-Zarqawi, die het de coalitietroepen onmogelijk maken hun werk te doen. Hoewel het merendeel van de bevolking deze bewegingen vervloekt, ook omdat ze vaak niet uit Irakezen bestaan, zijn ze toch in staat te profiteren van de woede en chaos die onder het volk heersten. Chehab legt uit dat de Amerikaanse bezetters geen rekening houden met het tribale aspect van de Irakese samenleving en de desbetreffende normen en waarden. Dit veroorzaakt alleen nog maar meer onbegrip.

De samenstelling van de bevolking levert ook de nodige problemen op. Hoe de Soennieten, Sji'ieten en Koerden op de coalitietroepen reageren, verschild vanwege hun uiteenlopende toekomstvisie. Zo zijn de Sji'ieten vastbesloten een islamitische staat te stichten *à la* Iran, terwijl de Koerden een federale regering eisen. De Soennieten nemen

geen duidelijk standpunt in. De samenwerking tussen Sji'ieten, Soennieten, Koerden en de godsdienstige leiders verloopt dan ook nog steeds moeizaam. De vroegere lobby voor de omverwerping van het regime van Saddam Hoessein door de oppositie in ballingschap komt ook uitgebreid aan bod. Het boek gaat niet alleen over Irak zelf, maar geeft ook een goed inzicht in de interne (militaire) politiek van de Verenigde Staten.

Chehab beperkt zich niet tot beschrijving en analyse, maar biedt ook een realistisch advies. *Als de Irakese veiligheidstroepen in staat zijn hun land zelf te leiden, zal dit het einde kunnen betekenen van de Amerikaanse aanwezigheid.* Toch zal de regionale en internationale politiek van Irak afhankelijk blijven van de betrekkingen met de Verenigde Staten. Thans zijn de Amerikaanse milities echter nog hard nodig om de nationale veiligheidsorganisaties, de politie en het leger te versterken.

Het eerste wat de Amerikanen deden na de omverwerping van het regime van Saddam, was de ontmanteling van het Irakese leger en de overwegend Soennitische Baath-partij. Volgens Chehab is dit de grootste vergissing van de Amerikanen geweest. Een dialoog tussen de Soennieten en de Amerikanen is hierdoor onmogelijk geworden. Zo werden de tribale banden die de Baath-partij bijeenhielden, over het hoofd gezien. De schrijver is er dan ook van overtuigd dat de Amerikanen géén vooropgezet plan hadden om de partij op de een of andere manier te vervangen. Het gevolg was wel dat de Sji'ieten de macht naar zich toe trokken.

Het politieke evenwicht in Irak dient in Chehabs ogen hersteld te worden door deelname van de Soennieten aan de beleidsvorming. Dat is van doorslaggevend belang voor de overleving van het land. Bovendien zou het een goede

stimulus zijn voor betere betrekkingen met de rest van de overwegend Soennitische Arabische wereld. De Sji'itische gemeenschap speelt hier een belangrijke rol; de beide religieuze richtingen zullen een manier moeten vinden om met elkaar door één deur te kunnen.

Om het land tot een functionerend staatsapparaat te maken, moeten de verzetsbewegingen hard worden aangepakt. De plaatselijke bevolking en de regering dienen zich volgens Chehab samen tegen hen te keren. Toch zou men ook politieke onderhandelingen moeten beginnen met de Soennitische opstandelingen, in de hoop dat ze hun wapens neerleggen. Dit is wellicht toch de enige manier om deze terroristische milities uit te schakelen, want 'ook al beschikken de Amerikanen over effectievere middelen om deze milities te bestrijden, de geschiedenis heeft al vaker aangetoond dat een leger nooit een guerrillastrijdmacht kan verslaan zonder de steun van de inheemse bevolking', aldus Chehab.

De schrijver beschikt over een breed scala aan contacten en informatiebronnen. Met alle politieke leiders, met uitzondering van Saddam Hoessein, heeft hij persoonlijk contact gehad. Dit maakt zowel de auteur als het boek zo fascinerend. Soms rijst er echter enige twijfel aan de objectiviteit van de auteur. Zijn opmerkingen over de Koerden, Sji'ieten en de staat Israël klinken soms wat ongenueanceerd.

Olly Akkerman

Olly Akkerman is studente Arabische Taal en Cultuur aan de Universiteit Utrecht. Ze loopt thans stage op het Instituut Clingendael.

Hervorming van verzorgingsstaten

Vivien A. Schmidt e.a.:

Public Discourse and Welfare State Reform, The Social Democratic Experience.

Amsterdam: Mets & Schilt, 2005; 272 blz.; 20,- euro; ISBN: 90-5330-491-6

Sanneke Kuipers:

The Crisis Imperative, Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and The Netherlands in the Early 1990s.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006; 232 blz.; 32,50 euro; ISBN: 90-5356-808-5

Dat het sociaal-economische discours van groot belang kan zijn in het proces van Europese integratie, heeft het Franse 'non' tegen de Europese grondwet al laten zien. In het Franse publieke debat over de grondwet werden liberale, Angelsaksische schrikbeelden tegenover het bij de Fransen zo geliefde Europees sociaal model gezet. Daarmee werd een crisissfeer geschapen, waarin het accepteren van de Europese grondwet gelijk stond aan het opgeven van Franse sociale idealen.

Twee studies die hervormingen in Europese verzorgingsstaten trachten te verklaren, tonen het belang van de constructie van een sociaal-economisch discours, om legitimering te organiseren voor verzorgingsstaat-hervormingen. Waarom al die aandacht voor de rol van publiek discours bij verzorgingsstaathervormingen? De reden daarvoor moet gezocht worden in de ontwikkeling van de wetenschappelijke literatuur over verzorgingsstaten. Eerst werd vooral gezocht naar verklaringen voor totstandkoming en uitbreiding van verzorgingsstaten.¹ In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werd hervorming van de verzorgingsstaat

onvermijdelijk. De beleidsrealiteit bleek echter weerbarstig: verzorgingsstaten veranderen moeilijk. Zodoende richtte een tweede golf studies zich op het vinden van verklaringen voor de onveranderlijkheid van verzorgingsstaten. De stelling dat verzorgingsstaten niet kunnen veranderen, raakte wijdverbreid: padafhankelijkheden in de ontwikkeling van verzorgingsstaatarrangementen wierpen barrières voor verandering op.²

Onder druk van de internationalisering van de economie, de kwalificatie voor de EMU en daarmee gepaard gaande budgettaire soberheid bleek in de jaren negentig dat het aanpassingsvermogen van veel verzorgingsstaten veel groter is dan eerder werd aangenomen.³ Succesvolle hervormingen in veel kleine open politieke economieën, waaronder Nederland, noopten tot aanpassing van de notie dat verzorgingsstaten niet of nauwelijks veranderen. De dominante verklaring voor de onveranderlijkheid van verzorgingsstaten, de remmende rol van instituties in een veranderingsproces, verdiende bijstelling. Een debat volgde waarin de vernieuwing van de institutionele theorie centraal stond; recente bijdragen leggen de nadruk op de evolutionaire aard van aanpassingen, op beleidsleren en op de rol van discours in hervormingen.⁴

Het is opmerkelijk dat de afgelopen vijftien jaar veel verzorgingsstaathervormingen hebben plaatsgevonden in landen met regeringscoalities waarin sociaal-democratische partijen waren vertegenwoordigd, partijen die traditioneel worden beschouwd als pleitbezorgers voor de verzorgingsstaat als vehikel voor het borgen van solidariteit. Dit gegeven moet Vivien Schmidt overtuigd hebben mee te werken aan deze bundel, die, zo be-

looft de achterflap, de sociaal-democratische hervormingspogingen in Europese verzorgingsstaten aan de hand van het door Schmidt gemunte kader analyseert.⁵ Doorslaggevend voor het succes van hervormingspogingen is het publieke discours, het openbaar verzoog, de taal en interpretaties die in het publiek en politiek debat worden gehanteerd. Dat neemt niet weg dat we de institutionele benadering nog steeds nodig hebben, juist om de omstandigheden waaronder veranderingen wel plaatshebben te begrijpen.

De aard van het publieke discours wordt mede bepaald door de institutionele omgeving. Schmidt onderscheidt daartoe bijvoorbeeld *simple* en *compound polities*.⁶ *Simple polities*, zoals het Verenigd Koninkrijk, kennen een tweepartijenstelsel, waarin politieke partijen hun eigen programma onverkort kunnen implementeren na verkiezingswinst. *Compound polities*, waarin geen enkele partij een meerderheid heeft, worden gekenmerkt door een consensusstreven (om de tafel met sociale partners, maar ook met andere partijen om een coalitie te vormen). In *simple polities* zien we vooral een communicatief discours; wanneer beslissingen autonoom door de regering zijn genomen, worden de burgers erover geïnformeerd. In *compound polities* heeft het discours vooral een meer coördinerende aard. Voorafgaand aan een beslissing worden relevante spelers geconsulteerd, die op deze manier hun invloed op het discours laten gelden. Tot zover overtuigt het boek.

De bundel toetst de benadering aan Europese cases: Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Midden- en Oost-Europese landen, de EU en Israël. Nooit geweten dat Israël tot Europa wordt gerekend.

Nieuwsgierig geworden door het goed geschreven eerste hoofdstuk, verwacht de lezer een analyse van het discours rondom bijvoorbeeld de *Hartz*-hervormingen in Duitsland, de pensioenhervormingen in Italië en rondom de hervormingen in Nederland gedurende de jaren negentig. Dit gebeurt echter nauwelijks. In geen enkele bijdrage wordt het verband gelegd tussen de hervormingen zelf en het discours dat die hervormingen begeleidt. Verder rijst de vraag wat een analyse van het Israëlisch-Palestijns conflict in deze bundel doet. Het boek van Schmidt leest als een reeks aanbevelingen van sociaal-democraten aan andere sociaal-democraten inzake te volgen tactieken bij verzorgingsstaathervormingen, en dat is jammer, want er huist zoveel meer potentie in Schmidts theorie.

De bundel is ook uiterst onevenwichtig. Waarom telt de behandeling van de Duitse *case* niet minder dan 64 pagina's, terwijl vrijwel alle andere hoofdstukken 20 pagina's beslaan? De analyse van publieke discourses in Midden- en Oost-Europa vindt in welgeteld 6 pagina's plaats. Uiterst relevante en intelligente vragen over deze complexe materie worden opgeroepen, dat maakt nieuwsgierig. Voor de uitwerking en beantwoording leek evenwel geen ruimte meer te zijn.

Verticale europeanisering

De bijdrage van Christoph O. Meyer overtuigt gelukkig wel. Zijn tekst is een verademing na alle rammelende hoofdstukken. Aan de hand van empirisch onderzoek betoogt Meyer dat er sprake is van verticale europeanisering van het publieke discours. Nationale en subnationale discourses worden meer en meer bepaald door actoren en onderwerpen die een Europese oorsprong hebben. Van horizontale europeanisering, wederzijdse beïnvloeding van nationale

discourses over Europese kwesties en kruisbestuiving tussen discourses in verschillende landen, is echter nog nauwelijks sprake. Zou dat een reden kunnen zijn voor de aard van het debat over de Europese grondwet?

Dat met een discoursbenadering ook goed onderzoek gedaan kan worden, bewijst Sanneke Kuipers. Ze biedt met haar werk eenieder die geïnteresseerd is in de ontwikkelingsgang van de Nederlandse en Belgische verzorgingsstaat een theoretisch mooi gecomponeerd en empirisch rijke studie. Zij stelt zichzelf in een elegant betoog de vraag waarom het crisisdiscours dat de WAO-hervorming in Nederland inluidde, wél aansloeg, en het crisisdiscours in België in dezelfde periode, dat in zijn retoriek – een 'Globaal Pact' – een nieuw ontwerp van de Belgische verzorgingsstaat suggereerde, *niet* leidde tot verregaande aanpassingen. Ze betoogt dat de uitgangspositie van beide landen gelijk was, en zoekt de verklaring voor deze opzienbarende uiteenlopende ontwikkelingsgangen in een institutioneel geïnspireerde discoursanalyse, waarin de bedoelde constructie van crises door politieke actoren een centrale plaats inneemt. Van begin tot eind overtuigt Kuipers. Een opeenstapeling van contradicties in een bepaald beleidsveld leidt tot een grotere ontvankelijkheid voor een *crisisdiscours*, zo betoogt Kuipers. Een scheefgegroeide verhouding tussen premies en uitkeringen leidde tot contradicties tussen beleidsdoel en beleidspraktijk. Daarnaast veranderde de rol van de sociale partners; hun betrokkenheid in de uitvoering van de sociale zekerheid werd een doel op zich zelf.

Complexe problemen simpel voorgesteld

Wanneer contradicties zover gecumuleerd zijn en het beleidsdiscours niet langer wordt beheerst door

experts maar door leken, politieke actoren en het publiek, wordt het crisisdiscours breed gedragen. Dit maakt het beleidsveld en de politieke omgeving ontvankelijker voor veranderingen. Kenmerkend is verder dat complexe problemen simpel worden voorgesteld, om zo het brede publiek te overtuigen van de oplosbaarheid ervan. Deze observatie stelt het huidige Nederlandse politieke klimaat in een nieuw daglicht. Is de kiem voor het meer gepolariseerde Nederlandse politieke klimaat misschien al begin jaren negentig gelegd?

Kuipers werpt nieuwe vragen op over padafhankelijkheden in de ontvankelijkheid voor hervormingen in verzorgingsstaten. Heeft het geslaagde crisisdiscours van Lubbers en Kok – en de krachtige boodschap van Buurmeijer – begin jaren negentig, geleid tot een voortdurende grotere ontvankelijkheid voor hervormingsplannen in de Nederlandse verzorgingsstaat? Sindsdien is de Nederlandse verzorgingsstaat erg veranderd. De uitvoering van de sociale zekerheid is minder corporatistisch, maar juist verstatelijkt en geprivatiseerd. Recent is met de WIA, in politieke zin tamelijk geruisloos, een periode van vérgaande hervormingen in de WAO afgerond. Dat schreeuwt om verder onderzoek, waar de dissertatie van Kuipers als basis voor dient.

Peter Slegers

Noten

- 1 Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 1990.
- 2 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- 3 Jelle Visser & Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle, Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- 4 Zie voor de evolutionaire benadering: Kathleen Thelen, 'How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis', in: James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- 5 De bundel is uitgegeven in opdracht van de Friedrich Ebert Stiftung, het Karl Renner Institut en de Nederlandse Wiardi Beckman Stichting.
- 6 Hier herkennen we het onderscheid tussen *majoritarian* en *consensus democracies*, gemaakt door Arend Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/Londen: Yale University Press, 1984.

Drs P.J. Slegers is verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

Iedere maand ACHTERGRONDEN EN ANALYSES voor wie meer informatie nodig heeft dan een goede krant of weekblad kan bieden.

Nu met eigen website: www.internationalespectator.nl. Voor abonnees betekent dit gratis toegang tot de digitale (archieff)bestanden.

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar de speciale kennismakingskorting van € 51,50
Startersabonnement voor studenten € 25,00



Instituut Clingendael

Stuur de bon naar:
Koninklijke Van Gorcum BV,
Antwoordnummer 3, 9400 AA Assen

Bestelbon

Ja, ik wil op de hoogte blijven van de internationale betrekkingen en neem tot wederopzegging een abonnement op *Internationale Spectator*

Naam

Instelling

Adres

Postcode/woonplaats

- | | |
|--------------------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> particulier | € 51,50 |
| <input type="checkbox"/> instelling | € 61,50 |
| <input type="checkbox"/> student | € 25,00 |

Datum

Marc Hooghe (red.): Op zoek naar politiek. Democratie en de verplaatsing van de politiek.

*Leuven/Voorburg: Uitgeverij Acco, 2006; 142 blz.; 18,- euro
ISBN 90-334-6125-0*

In zes essays gaat een groep Vlaamse wetenschapslieden nader in op de vraag wat de gevolgen kunnen zijn voor de democratie van de 'verplaatsing van de politiek en de besluitvorming', een verplaatsing weg van het parlement, verkiezingen, politieke partijen en politici naar andere instellingen, gebieden en factoren. Politieke macht en besluitvorming vloeien weg - zo is de diagnose - naar internationale instellingen als de EU, niet-gouvernementele organen, de massamedia, multinationale ondernemingen, rechters, wetenschappelijke instellingen en gewone burgers. Heeft dit tot gevolg dat er niet langer sprake is van 'democratische verantwoordingsmechanismen'? In artikelen die tot onderwerp hebben 'verschuiving van de politieke participatie', 'het transnationale verzet tegen de oorlog in Irak', 'de zoektocht naar de legitimiteit van een meerlagig politiek systeem' (dat, door de transformatie van de nationale soevereiniteit en de nationale politieke instellingen als gevolg van de Europese integratie bezig is te ontstaan), 'politieke partijen en de nationale staat', 'de pers als politieke speler' en 'het functioneren van de samenleving in etnisch diverse gemeenschappen', worden bovengenoemde problemen nader aan de orde gesteld. De auteurs zijn niet zó pessimistisch, dat ze van mening zijn dat alternatieve structuren en alternatieve democratische mechanismen niet zouden kunnen worden ontwikkeld, maar dit proces zal moeizaam en langdurig zijn, en veel eisen van sociale bewegingen, politieke partijen en de media. (F.v.d.B.)

Nanna Hvidt & Hans Mouritzen (red.): Danish Foreign Policy Yearbook 2006.

*Kopenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006; 221 blz.; 18,- euro; ISBN 87-7605-147-1
(E-mail: diis@diis.dk Web: www.diis.dk)*

Het eerste deel van dit jaarboek bevat vijf artikelen over de Deense buitenlandse politiek, geplaatst in 'an international and transnational context - at the regional as well as global level'. In het eerste artikel brengt de minister van buitenlandse zaken, Ulrik Federspiel, het officiële buitenlandse beleid in kaart. Hij besteedt aandacht aan de confrontatie met de Moslimwereld naar aanleiding van de publicatie van de *Mohammed cartoons*. Federspiel is van mening dat deze crisis het Deense beleid en het diplomatieke werk in 2006 en daarna zal blijven beheersen. In de vier volgende artikelen analyseren wetenschapslieden, verbonden aan Russische, Amerikaanse en Deense wetenschappelijke instellingen, het Deens buitenlands beleid. De Deen Olesen behandelt de manier waarop het Deense beleid tijdens de Koude Oorlog thans (verschillend) wordt geïnterpreteerd. Over deze interpretaties woedt een felle strijd en men tracht het onderzoek ernaar voor eigen (politieke) doeleinden te exploiteren en daarvoor de benodigde financiën te verwerven. Het Deense Instituut voor Internationale Studies publiceerde zelf een vierdelig witboek over 'Denemarken tijdens de Koude Oorlog'. In het tweede deel treft men geselecteerde officiële documenten aan, alsmede spraakmakende speeches van bewindvoerders tijdens belangrijke internationale gebeurtenissen en bijeenkomsten, zoals de toespraak van de minister van buitenlandse zaken tijdens de topconferentie van de Raad van Europa te Warschau, maart 2005. Men vindt er ook het verslag van de uitwisseling van gedachten

tussen president Bush en de Deense premier, die in juli 2005 plaatsvond op de officiële residentie van de premier, Marienborg, alsmede de tekst van de briefwisseling tussen de elf moslimambassadeurs en de Deense premier over de cartoonkwestie. In de brief van de ambassadeurs wordt protest aangetekend tegen de 'smearing campaign in Danish public circles and media against Islam and Muslims' en tegen de 'demeaning caricatures of Holy Prophet Muhammad'. In de brief van de premier wordt gewezen op de vrijheid van meningsuiting, die buiten de invloedssfeer van de regering valt, en wordt een dialoog met de 'Muslim communities' in Denemarken in het vooruitzicht gesteld. Deel drie en vier bevatten statistische gegevens ('Danish Foreign Policy in Figures') en uitkomsten van publieke-opinieonderzoeken (onder meer met betrekking tot de ideeën die er bij het Deense publiek bestaan over de EU). Deel 5 bevat een overzicht van recente literatuur (in het Engels, Frans en Duits) over het Deens buitenlands beleid. (F.v.d.B.)

Erik Jan Zürcher: Een geschiedenis van het moderne Turkije.

Amsterdam: Uitgeverij SUN, 2006; Tweede herziene en uitgebreide druk; 507 blz.; 34,50 euro; ISBN 90-6168-438-2

Dit is een bewerkte en aangevulde vertaling van het oorspronkelijk in het Engels verschenen *Turkey. A Modern History* (1993). Zürcher analyseert vanaf het Osmaanse Rijk aan het eind van de 18de eeuw tot en met 'De Derde Republiek' (Turkije sinds de staatsgreep van 1980 en de ontwikkeling daarna tot 2002) de 'moderne geschiedenis' van Turkije. Hieronder verstaat hij 'het complex van incorporatie en modernisering' dat heeft plaatsgevonden. Onder 'incorporatie' verstaat hij de manier waarop 'eerst het Osmaanse

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Milou Verheij (M.V.), studente geschiedenis en internationale organisaties en internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en als stagiaire verbonden aan de *Internationale Spectator*; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

Rijk en later Turkije van een relatief onafhankelijke, zelfvoorzienende economische en politieke eenheid steeds meer een deel is geworden van een economisch en politiek systeem dat zijn centrum in Europa (en later in Amerika) had en waarbinnen de positie van Turkije een ondergeschikte en afhankelijke werd'. Modernisering, in dit geval een 'defensieve modernisering', omschrijft Zürcher als 'de pogingen van de Osmanen en Turken om het proces van groeiende afhankelijkheid te keren door in geforceerd tempo aan het Westen ontleende ideeën, technieken, regels en instellingen in te voeren'. Het Osmaanse rijk in de 19de eeuw, de opkomst van de Jong Turken en het bewind van Atatürk, de recente turbulente geschiedenis, de pogingen tot aanpassing aan de wereld economie, de militaire staatsgrepen, de verhouding tot het Midden-Oosten en Europa, de Armeense kwestie, het Koerdische vraagstuk, de kwestie van de mensenrechten, het groeiend islamisme, de emigratie en vele andere zaken komen daarbij aan bod. Zürcher is van mening dat, ondanks alle kritiek die men op Turkije kan hebben en ondanks de donkere bladzijden in Turkijes recente geschiedenis, het land een grote prestatie heeft geleverd. De Turken 'hebben nu al bijna twee eeuwen blij gegeven van een enorm aanpassingsvermogen en van vastberadenheid om de dominante beschavingen van het tijdperk bij te benen. Ze hebben grote veranderingen, veroorzaakt door oorlog, massamigratie en economische recessie het hoofd moeten bieden, maar zij zijn desondanks in staat gebleken een sterke natie staat met een dynamische economie op te bouwen, die zeer serieus genomen dient te worden door zijn burenen zowel als zijn bondgenoten'. De studie bevat ook 'biografische notities' over belangrijke figuren uit de Osmaanse en Turkse geschiedenis en een verklarend bibliografisch overzicht 'als een prak-

tische gids voor hen die meer willen lezen', een verklarende woordenlijst en een index. (Zürcher is hoogleraar Turkse talen en culturen aan de Universiteit van Leiden.) (F.v.d.B.)

Kemal Kirişçi: Turkey's foreign policy in turbulent times.

*Parijs: Institute for Security Studies (ISS), september 2006 (Chaillot Paper, n° 92); 108 blz.; 10,- euro
ISBN 92-9198-095-1*

Turkije heeft de afgelopen jaren een politieke en economische transformatie ondergaan en onder toezicht oog van de EU grote vooruitgang geboekt op het gebied van democratie en mensenrechten. Dit heeft ook zijn uitwerking op het Turks buitenlands beleid. Kemal Kirişçi, hoogleraar in de politieke wetenschappen en internationale betrekkingen aan de universiteit van Istanboel, de gevolgen van dit beleid voor de EU. Het buitenlands beleid was tot voor kort gericht op nationale veiligheid en militaire verdediging, maar de laatste jaren maakt *soft power* er steeds meer deel van uit. Lidmaatschap van Turkije zal volgens de auteur veel voordelen opleveren voor de EU. Turkije kan een belangrijke bijdrage leveren aan de stabilisatie van de omliggende regio (zie o.a. Iran en zijn kernwapenambities, de oorlog in Irak en het Palestijns-Israëliësch conflict). Naast het voordeel van een stabiel achterland levert een geïntegreerd Turkije ook een betere energievoorziening, meer dialoog tussen culturen, afname van illegale migratie naar EU-landen en vermindering van georganiseerde misdaad. De laatste jaren was de uitdaging van EU-lidmaatschap altijd de uitdaging van Turkije. Maar staat volgens Kirişçi juist de EU voor de uitdaging. Heeft de EU vertrouwen in de Turkse hervormers en zal Turkije toegelaten worden tot de Unie? (M.V.)

Anna Matveeva: EU stakes in Central Asia.

*Parijs: Institute for Security Studies (ISS), juli 2006 (Chaillot Paper, n° 91); 125 blz.; 10,- euro
ISBN 92-9198-094-3*

Anna Matveeva is als Centraal-Aziëdeskundige verbonden aan het Institute for Security Studies in Parijs. In deze publicatie schetst zij een beeld van de regio – bestaande uit de vijf republieken Kazachstan, Kirgizstan, Tadzjikistan, Turkmenistan en Oezbekistan – en gaat zij in op de rol die de Europese Unie in het gebied kan spelen. De auteur geeft antwoord op vragen als: welk belang heeft de EU bij een betere relatie met Centraal-Azië en hoe kan de Unie actief worden in de regio? Deze vragen zijn urgent, nu er de laatste jaren sprake is van toenemende onrust in Centraal-Azië. Zie onder meer de gewelddadige onderdrukking van burgerprotesten in 2005 in Anidjan (Oezbekistan) en de turbulente machtswisseling in Kirgizstan, eveneens in 2005. De destabielisering van de regio, die voornamelijk het gevolg is van *poor governance*, brengt grote gevaren mee voor de internationale veiligheid. Transregionale bedreigingen als islamitisch radicalisme, drugs-smokkel en georganiseerde misdaad maken hun opwachting. Het is voor Europa in het kader van de internationale terrorismebestrijding en in het kader van de energievoorziening van groot belang dat Centraal-Azië in rustig vaarwater komt. Matveeva omschrijft dit subcontinent als een moslimgebied waar 'Europeanness is a pole of attraction, and the EU is still held in high esteem'. De EU kan volgens de auteur, door de politieke banden met het gebied te versterken, een belangrijke bijdrage leveren aan de stabilisering van de regio. (M.V.)

Relus ter Beek & Ruud Lubbers

deal with the risks of nuclear proliferation. On October 9th, North Korea conducted a nuclear test which rocked the world. This test proved once again that we have to deal with growing nuclear-proliferation risks. In this article Ruud Lubbers, former prime minister of the Netherlands, and Relus ter Beek, former minister of Defence of the Netherlands, point out that (the threat of) sanctions are not sufficient to refrain states from nuclear proliferation. Much more emphasis should be placed on positive measures and/or confidence-building. The authors pay special attention to multilateral solutions to the proliferation-sensitive parts of the nuclear fuel cycle. They conclude that the Dutch Government should continue putting Multilateral Nuclear Approaches (MNAs) high on the international political agenda. The political ambition should be that the Netherlands act in the forefront of new MNA initiatives.

Joost van Baak

deals with political, economic, and social developments in Russia against the background of some of the long-term characteristics of Russian history and culture. The post-communist rulers of Russia have been confronted with rapidly changing local and global circumstances of various, and often contradictory nature. The sudden and total evaporation of the all-pervading ideology during almost eighty years has left the country and its people in a confusing and even threatening vacuum regarding much of its national history and cultural identity, its socio-economic fabric, as well as its traditional position in world politics. The present global energy situation offers an unexpected bounty for Russia, and especially for its rulers, but it is far from clear how this will affect the country and its international position in the long term. The political reflexes of the rulers point in the direction of traditional authoritarian rule, extension of control over society as a whole, and geopolitical arguments strongly determining foreign policy. Still, it remains to be seen to what extent this is just a phase in the post-communist development of Russia, and what the chances will be in the long run for the forces that favour the development of a civil society and a more open, transparent economy.

Thomas von der Dunk

predicts the emergence of a new Cold War. The old Cold War may have disappeared with the downfall

of communism and its inherent ideological sharpness, the geopolitical position of Russia has nevertheless remained unaltered. The author argues that for the Western world, i.e. the United States and in particular the European Union, it is high time for sobering up as far as relations with Russia are concerned. Turning Russia into a decent European country has proved impossible. On the contrary, Russia is steadily drifting away from Europe.

Hans Renner

surveys Czech-Russian relations since the downfall of communism in 1989. Under the presidency of Vaclav Havel Prague was very quick in cutting off its political and economic ties with the former occupier, and at the same time bringing about a complete reorientation towards the West, i.e. the European Union and the United States. The Czech ambition to become a member of the North Atlantic Treaty Organization (the Czech Republic finally entered NATO in 1999) brought the relationship with Russia under the leadership of Boris Yeltsin to an absolute low. The ethically motivated Havel was considered one of the staunchest critics of Russian leadership under Yeltsin and now Putin. Havel's successor – since 2003 – President Vaclav Klaus, a pragmatist who attaches absolute priority to his country's economic interests, has succeeded in building a practical relationship with Russia. One may say that personal relations between Klaus and Putin are good. Over the past years the Czech criticism of Russia from official circles is fairly moderate; the Czech attitude towards the Putin regime is very similar to the moderate attitudes of the old EU Member States. In this respect the Czech Republic differs significantly from the other new democracies, Poland and the Baltic States.

Sophie Vanhoonacker & Hylke Dijkstra

survey the evolution of the EU Council Secretariat in the domain of the EU's foreign policy as witnessed during the past decade, in particular since the Treaty of Amsterdam. This evolution is reflected in a rapidly growing staff, in changed structures, and in the expansion of its range of duties. Important to note in this respect is that these changes are not the result of a '*grand design*', but came about as the pragmatic answers to the needs of time. Hence the (r)evolution of the Council Secretariat has taken

place rather unnoticed. The authors sketch recent developments concerning the Secretariat, they analyze the current situation and discuss future challenges.

Tine Delva

discusses the controversy regarding the different seats of the European Parliament. The EP's activities take place in Brussels, Strasbourg and Luxemburg. This division has historical roots, but in practical terms it is not always easy to manage. Particularly controversial is the travelling circus between Brussels and Strasbourg as the lack of a single seat in Brussels costs the European taxpayer over 200 million euro's a year. In order to change the current duplication of seats, the member states' governments must reach consensus. As France appears not to be prepared to surrender without receiving something in return, some horse trading will be necessary. A trade-off between giving up the Strasbourg seat and the strong position of France in the common agricultural policy might be a possibility. In the end a compromise may be inevitable as it all comes down to France's benevolence.

Bart Stol

presents new research on post-war Franco-Dutch relations. In Dutch historiography the relationship is labelled 'tensioned'. This notion stems from a limited analysis of one particular period: the Franco-Dutch collision over the plans of General Charles de Gaulle to transform the EEC into an independent political bloc under French tutelage during the 1958–1962 period (better known as the Fouchet negotiations). New historical research, based on new evidence found in the archives of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, now points out that Franco-Dutch relations were much less strained by the confrontation in Europe than previously thought. France and the Netherlands continued to cooperate whole-heartedly in colonial and agricultural matters during their clash over De Gaulle's political plans. Moreover, at the time, key Dutch diplomats did not assess the Fouchet negotiations as damaging to relations with France. Since little fundamental research has been done on post-war Franco-Dutch relations this new evidence indicates that – at least in Dutch historiography – these relations have become the victim of 'victor's history' that has focused primarily on the heroic, successful Dutch resistance against the political plans of mighty Gaullist France.

EVENEMENTENAGENDA OP WEBSITE

Tot een paar jaar geleden, omvatte de gedrukte *Internationale Spectator* maandelijks een rubriek Agenda, waarin beknopte gegevens waren opgenomen over lezingen, debatten, conferenties, congressen en andere min of meer openbare, niet-commerciële evenementen die inhoudelijk van belang zouden kunnen zijn voor lezers van ons blad. Om praktische redenen is aan deze rubriek een eind gekomen. De redactie heeft in samenwerking met de uitgever en de webmaster van de website van het Instituut Clingendael en de website van de *Internationale Spectator* besloten deze rubriek nieuw leven in te blazen, door de website van de *Internationale Spectator* www.internationalespectator.nl gastvrijheid te laten bieden voor mededelingen over evenementen op het terrein van de internationale betrekkingen. Dit biedt boven de gedrukte vorm het voordeel van snelle actualisering en vlotte aanlevering. Belangstellenden kunnen een korte aanduiding van het desbetreffend evenement aanmelden op het adres van de webmaster van het Instituut Clingendael, bij voorkeur uiterlijk tien dagen voor de datum waarop het evenement gepland is. Aan plaatsing zijn geen kosten verbonden. Plaatsing van de kopij gebeurt ter beoordeling van de webmaster. Mededelingen kunnen worden ingezonden aan: Webmaster@clingendael.nl

NIEUW VERSCHENEN...



DE KRACHT VAN NETWERKBENADERING

Een dynamische en inspirerende kijk op de organiserende samenleving

Annemarie Poorthuis (red.)

In dit bijzondere boek schrijven ongeveer 25 auteurs over hun passie voor de netwerkbenadering. Het zijn verhalen uit praktijk en theorie die een nieuwe kijk geven op de organiserende samenleving. Een antwoord op het keer op keer vastlopen in de complexiteit van bestaande organisaties. Een boek voor ieder die op ondernemende wijze deel wil nemen aan organisaties en voor leidinggevendenden die daar ruimte aan willen geven.

2006. 204 p. € 27,50 - ISBN 90 232 4268 8



CONTROVERSESE ROND DE CANON

Maria Grever, Ed Jonker, Kees Ribbens, Siep Stuurman

Wat is de kern van onze gemeenschap? Hoe zijn onze manieren? Aan welke omgangsvormen en gedragingen zijn wij gehecht? Wie zijn 'wij' eigenlijk? Het antwoord op dit soort zorgelijke vragen wordt vaak gezocht in het definiëren van een vaste kern van cultureel erfgoed. De gedachte is dat een historische canon houvast biedt in een tijdperk van globalisering, schaalvergroting en de dreiging van fundamentalisme. De auteurs kijken op moreel, politiek, cultureel en didactisch niveau naar doel, inhoud en effecten van canonisering.

2006. 128 p. € 14,95 - ISBN 90 232 4284 X

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl