

Internationale Spectator

Jaargang 59 - nr 6 - juni 2005



Paradox van het **referendum**

Europees perspectief op **hervorming VN**

Toekomst van de **Westelijke Balkan**



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.

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

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

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

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

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV,
Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud Juni 2005

COLUMN

A. van Staden

De paradox van het
referendum 293

ARTIKELEN

Jan Wouters & Tom Ruys

Hervorming van de
Veiligheidsraad:
op zoek naar Europees
perspectief 295

Lars van Troost

Veiligheidsraad verwijst Darfur
naar Internationaal Strafhof:
slecht voorbeeld doet goed
volgen? 299

Meike Bokhorst & Erik de Gier

De onmogelijke spagaat van
het Europese sociale beleid:
noodzaak van gedifferentieerde
integratie 302

Sophie van Bijsterveld, Arno

Korsten & Peter de Goede
Nationale coördinatie van
EU-beleid: herijking
dringend noodzakelijk 307

Mila von Klimburg

Soevereiniteitsoverdracht
met voorbehoud:
de Benelux-landen en het
Schumanplan 313

J.W. van der Meulen

Westelijke Balkan als *testcase*
voor de Europese Unie 319

Yannick du Pont

Scenario's voor Kosovo 325

J.E. Craanen

Polen op zoek naar een
nieuw kompas 329

BOEKBESPREKINGEN

Jeroen Bult over

*Duits diplomaat denkt terug
aan Estland* 332

J.G. Siccamo over

*Terugblik op Nederland in de
Koude Oorlog* 333

Martin van den Heuvel over

*Geloofsgenoten aan weers-
zijden van IJzeren Gordijn* 335

Fred Grünfeld over

*Nederlands buitenlands beleid
onder academische loep* 337

Suzette de Boer over

*Rooskleurig beeld Poetin
genuanceerd* 340

SIGNALEMENTEN

342

SUMMARIES

344

De paradox van het referendum

Deze column moest worden geschreven ongeveer een maand voordat de kiezers in Frankrijk en Nederland zich over de Europese grondwet zouden uitspreken. Toch was al een reactie mogelijk. Want ongeacht de uitslag van het referendum konden op zijn minst twee belangrijke vaststellingen worden gedaan. Het gaat dan om conclusies die hun belang in het debat over de toekomst van Europa zullen behouden. In de eerste plaats bevestigen de recente ervaringen in beide landen de aloude wijsheid dat het omstreden instituut volksuitspraak gemakkelijk kan dienen als magneet en kristallisatiepunt van allerlei soorten ongenoegen bij de burgers: over het regeringsbeleid, de kwaliteit van de politieke leiders en de algehele maatschappelijke situatie, ongenoegen ook over de bredere politieke samenhang waarbinnen de aan de burgers voorgelegde vraag moet worden gezien. In dit verband gaat het bij het laatste vooral om het 'waarom' en het 'waartoe' van de Europese integratie. De reden tot twijfel aan de validiteit van het instrument is een inherente zwakte van het referendum: men weet nooit of de burgers een rechtstreeks antwoord geven. Vele malen is in dit verband herinnerd aan Mitterrands gedenkwaardige uitspraak dat men bij een referendum een gereede kans heeft vele antwoorden te krijgen, behalve op de gestelde vraag. En hij kon het weten, want in 1992 werd tijdens zijn presidentschap de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht bijna slachtoffer van de impopulariteit van de linkse Franse regering van toen. Hij was niet de eerste president die zich verkeek op de stemming onder het volk.

Tussen twee haakjes: men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat in Frankrijk elke zittende regering, van links of van rechts, zich na verloop van tijd de toorn van de kiezers op de hals haalt. Onmin met het gezag lijkt in dit land, net als stakingen, een manier van leven te zijn. Is deze nationale folklore een erfenis van de Franse revolutie? Nu komen daar ook nog de onzekerheid en frustratie bij over de aantasting van de positie van Frankrijk in Europa. Duidelijk is dat de EU na de uitbreiding niet meer kan fungeren als *multiplicateur* van de Franse invloed, ondanks de besmetting van het Duits buitenlands beleid met het anti-Bush-virus. Er valt iets te zeggen voor de zienswijze dat vooral de Britten hierdoor meer armslag hebben gekregen, mede in het licht van de uitgesproken Atlantische oriëntatie

van de nieuwe lidstaten op veiligheidsgebied en hun neoliberale gezindheid in economisch opzicht.

Er is verder aanleiding voor een tweede vaststelling, die veel weg heeft van een paradox. Voor sommigen geldt het referendum als het summum van democratie. De burgers kunnen immers via een volksuitspraak, zo luidt het argument, rechtstreeks invloed uitoefenen op een belangrijk onderdeel van het regeringsbeleid. Er zijn geen gekozen vertegenwoordigers die de voorkeuren van de kiezers eventueel kunnen opofferen aan partij of coalitiebelangen. Het bezwaar dat burgers slechts 'ja' of 'nee' kunnen zeggen, snijdt overigens geen hout. Ook nationale parlementen die verdragen als uitkomsten van soms ingewikkelde onderhandelingen, met veel geven en nemen, moeten goedkeuren, verkeren in een soortgelijke situatie, waarin ze moeten stikken of slikken. Speciaal in ons land is het uitschrijven van een referendum in het kader van het proces van goedkeuring van de Europese grondwet verdedigd als middel bij uitstek de burgers meer bij 'Europa' te betrekken.

Kritiek als zou de verdragstekst voor de doorsnee burger veel te ingewikkeld zijn om er een behoorlijk oordeel over te hebben, is weggewuifd als uiting van achterhaald elitair denken. Alsof de klassieke argumenten ten gunste van de representatieve democratie, ooit zo welsprekend verwoord door Edmund Burke, hun geldingskracht hebben verloren. Niettemin heeft de aanloop naar de referenda, zowel in Nederland als in Frankrijk, een brede 'antistemming' onder het grote publiek blootgelegd. Een stemming die slechts kan worden uitgelegd als diep wantrouwen tegen de heersende politieke klassen. Het 'project Europa' wordt gezien als typische preoccupatie van de politieke elites, die dan ook in grote meerderheid voor de Europese grondwet waren. In Nederland van de partijtoppen van GroenLinks tot en met de VVD. Veel burgers grepen het referendum aan als protest tegen de depolitiseringspraktijk in het verleden. Dit wil zeggen: het buiten de dagelijkse politieke strijd houden van belangrijke Europese besluiten, zoals de invoering van de euro en het voeren van onderhandelingen met Turkije over een EU-lidmaatschap.

Maar het publiek verzet tegen het referendum lijkt toch vooral deel uit te maken van een breder complex van negatieve opvattingen en gevoelens aan de basis van de samenleving over de gevestigde politie-

ke instellingen als zodanig. Anders laat zich moeilijk verklaren waarom het officiële vertegenwoordigers zichtbaar zoveel moeite heeft gekost de bevolking van het eigen gelijk te overtuigen. Ze overtuigden kennelijk niet om *wat ze zeiden*, maar omdat *zij zeiden wat ze zeiden*. Indien deze uitleg klopt, vormen een beter vertolken van de missie van de Europese Unie (de trits veiligheid, welvaart en wereldinvloed) en het geven van een heldere verklaring waarom de Grondwet de EU in staat stelt haar taken beter uit te voeren, wel een noodzakelijke maar nog onvoldoende voorwaarde om het vertrouwen van de burgers in het Europese project te herstellen.

De zg. crisis van de democratie in Nederland en andere Europese landen wordt mede in verband gebracht met de beperkingen in het handelingsvermogen van nationale regeringen. Dit beschouwt men vooral als een gevolg van het 'weglekken' van macht en zeggenschap van de lidstaten naar Brussel. Regeringen worden door ontevreden burgers verantwoordelijk gesteld en electoraal afgerekend voor het blijven voortbestaan van vraagstukken die ze op eigen kracht niet kunnen oplossen. Tegelijk krijgt 'Europa' niet zelden de zwarte piet toegeschoven wanneer regeringen menen impopulaire maatregelen te moeten treffen. Anderzijds eisen ze wel de kredietpunten op van de gemeenschappelijke voordelen van de integratie, zoals een lage rentestand of de groei van de export. Uiteraard wordt het dan wel bijzonder lastig de legitimiteit van de EU aan de kant van de afvoerszijde van het politieke proces, de kant van de beleidsprodukten, te versterken.

Tegen deze achtergrond verdient de – ook door de Nederlandse regering gehuldigde – stelling aandacht dat de nationale staat het enige politiek-juridische kader blijft voor een levensvatbare democratie. Bij nader inzien lijkt deze stelling à la Rousseau vooral ingegeven door berusting in de feitelijke onmogelijkheid van een radicale federalisering van de EU, uitmondend in een supranationale Europese regering. Het is inderdaad *bon ton* geworden te beweren dat men de vorming van een politieke gemeenschap niet kan afdwingen met gezamenlijke wetten en instellingen. Degenen die die stelling verdedigen, ontbreekt echter een serieuze analyse van de condities waaronder het ideaal van de democratie kan worden verzoend met de realiteit van nog immer toenemende transnationale afhankelijkheden, niet alleen op economisch gebied. Ook indien men afkerig is – met een lofzang op het canonieke beginsel van de subsi-

diariteit – van het uit handen geven van meer nationale bevoegdheden, dan nog dient men voorbereid te zijn op verdere (materiële) uitholling van de nationale soevereiniteit. Ideeën over versterking van de democratische legitimiteit van de EU door middel van sterkere betrokkenheid van nationale parlementen bij de Europese besluitvorming, zoals het voorstel in de Europese grondwet nationale parlementen ten aanzien van Europese wetsvoorstellen een toetsingsrecht te geven, hebben iets van krampachtige pogingen de bovennationale geest weer in de nationale fles te krijgen. Waarvoor hebben we eigenlijk een Europees Parlement? Wat dit betreft zijn de voorstanders van intergouvernementele samenwerking in EU-verband, die pleiten voor renationalisering van de besluitvorming, consequenter in hun denken dan verklaarde aanhangers van de communautaire benadering. Met de laatsten worden dan diegenen bedoeld die wel hoog opgeven van het belang van de Europese instellingen, maar hen gedeeltelijk onder nationale curatele willen plaatsen.

Dr A. van Staden is directeur van het Instituut Clingendael en deeltijd-hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden. Dit is de laatste column van dr A. van Staden in zijn hoedanigheid van hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

Hervorming van de Veiligheidsraad

Op zoek naar Europees perspectief

Op de 'Millennium+5'-top in september 2005, zestig jaar na de oprichting van de Verenigde Naties, zullen de staatshoofden en regeringsleiders van de 191 VN-lidstaten zich buigen over de hervorming van de organisatie. De inzet is hoog: ofwel komt de VN versterkt uit de onderhandelingen, met een hernieuwde legitimiteit; ofwel dreigt een kater van formaat voor de multilaterale samenwerking, vooral inzake vrede en veiligheid. Sleutel dossier lijkt hervorming van de Veiligheidsraad, een onderwerp dat reeds jaren zonder tastbare vooruitgang wordt besproken.¹ In zijn topconclusies van 22-23 maart 2005 bevestigde de Europese Raad dat de EU 'vastbesloten is een belangrijke rol te spelen in de Verenigde Naties in het algemeen en bij de voorbereiding van de top in het bijzonder'.² Opmerkelijk genoeg gewaagt de Europese Raad nergens van de VN-Veiligheidsraad. Het luidt heel algemeen dat Commissie en Raad de werkzaamheden moeten bespoedigen, 'teneinde ons standpunt over de verschillende onderwerpen definitief te bepalen'. Thans wordt inderdaad gewerkt aan een gemeenschappelijk EU-standpunt dat in september zal worden verdedigd. Het ziet er echter naar uit dat hier over de hervorming van de Veiligheidsraad niet veel, of zelfs helemaal niets, in zal staan. Een vergelijking van de posities van de EU-lidstaten leert immers dat er heel wat uiteenlopende visies hierover bestaan, waarvan sommige nauwelijks te overbruggen blijken. Deze bijdrage overschouwt de nationale standpunten en zoekt naar een Europees perspectief.

Samenstelling

Sinds de uitbreiding van de Veiligheidsraad in 1963³ bestaat deze uit vijftien leden. Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Rusland en China (de 'P-5') maken permanent deel uit van het orgaan. De overige tien leden worden door de Algemene Vergadering verkozen voor telkens twee jaar. Vijf zijn afkomstig uit Afrika en Azië, één uit Oost-Europa, twee uit Latijns-Amerika, twee uit West-Europa en overige gebieden.

De samenstelling van de Raad is steeds meer landen een doorn in het oog. Zij achten het een

anachronisme dat het ledental meer dan 40 jaar onveranderd is gebleven, terwijl het VN-lidmaatschap toenam van 113 (1963) tot 191. Bovendien wordt de positie van de P-5 ter discussie gesteld, aangezien verscheidene onder hen niet langer als onbetwiste grote mogendheden gelden en er inmiddels andere grote mogendheden 'in wording' zijn. Iedereen is het erover eens dat de zuidelijke landen beter vertegenwoordigd moeten worden. Daartegenover staat dat een te grote omvang de doelmatigheid van de Raad dreigt te ondermijnen. Bovendien bestaat onenigheid over de vraag of alleen het aantal niet-permanente zetels dan wel ook het aantal permanente zetels moet worden uitgebreid.

Deze uiteenlopende zienswijzen worden deels weerspiegeld in de aanbevelingen van het *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*,⁴ dat in zijn rapport van december 2004 twee modellen suggereert met elk 24 leden. Model A voorziet in zes nieuwe permanente zetels en drie bijkomende tweejaarlijkse zetels. Model B, daarentegen, voorziet in een nieuwe categorie van 8 'semi-permanente' leden, verkozen voor een hernieuwbare termijn van vier jaar, en één extra niet-hernieuwbare zetel voor de duur van twee jaar.

Het eerste model lijkt op het lijf geschreven van *Duitsland, Japan, India en Brazilië*, die samen lobbyen voor permanente zetels voor henzelf en voor twee Afrikaanse landen, evenals voor een uitbreiding met drie of vier niet-permanente zetels.⁵ Japan en Duitsland worden al lang als gedoodverfde kandidaten beschouwd, aangezien zij op de tweede respectievelijk de derde plaats komen inzake financiële steun aan de VN. India is niet alleen 'incontournable' vanwege zijn bevolkingsaantal, het behoort tevens tot de grootste leveranciers van VN-blauwhelmen. Brazilië ten slotte geldt als zwaargewicht binnen zijn regio en scoort goed op het vlak van financiële en militaire ondersteuning van de VN.

Drie permanente leden – Rusland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – steunen het viertal en zijn vóór uitbreiding van permanente en niet-permanente zetels. Voor een uitbreiding van beide

typen zetels zijn ook de meeste andere EU-lidstaten gewonnen.⁶ Portugal, België, Polen, Tsjechië, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Luxemburg, Malta, Ierland, Finland, Denemarken, Cyprus en Slowakije zegden expliciet hun steun toe aan Duitsland (sommige ook aan andere landen). Oostenrijk, Slovenië, Litouwen en Zweden zijn akkoord met een uitbreiding van permanente en niet-permanente zetels, zonder kandidaten *ad nominatim* te bevestigen. Resten *Spanje, Italië en Nederland*. Spanje is voor extra niet-permanente zetels, doch lijkt onbeslist omtrent de Duitse kandidatuur en de toevoeging van permanente zetels. Italië is de enige lidstaat die zich – tot ergernis van Duitsland – openlijk verzet tegen een Duitse zetel, uit vrees binnen de EU een tweederangsspeler te worden.⁷ Italië pleit voor een sterke toename van het aantal niet-permanente zetels, mogelijk voor een langere duur dan 2 jaar, maar zonder een parallelle toename in permanente zetels. Het lanceerde bovendien een hervormingsvoorstel op basis van regionale vertegenwoordiging en stelde de oprichting van een EU-zetel voor. Voor Nederland ten slotte is onduidelijk welke visie het thans

Op de lange termijn zien diverse EU-lidstaten, alsmede het Europees Parlement, hun heil in één EU-zetel in de Veiligheidsraad

voorstaat. In een eerste voorstel pleit het tegen extra nationale permanente zetels en voor een EU-zetel als lange-termijndoelstelling.⁸ In een ander beleidsdocument steunt Nederland de kandidatuur van Duitsland en Japan.⁹

Op deze drie lidstaten na lijkt er binnen de EU een voorkeur te bestaan voor een hervorming van de Raad *volgens model A* van het *High Level Panel*-rapport. De meeste lidstaten gaan ervan uit dat de toevoeging van een Europees permanent lid de positie van de EU zal versterken. Bovendien laat model A meer ruimte voor de kleinere lidstaten om voor twee jaar in de Raad te zetelen. Toch is niet iedereen ervan overtuigd dat deze hervorming een hechtere EU-vertegenwoordiging ten goede komt. Ondanks veelvuldiger optreden van het EU-voorzitterschap en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) in

de Veiligheidsraad maakte de Irak-crisis duidelijk dat de EU-coördinatie op beslissende momenten soms te wensen overlaat. Of de inwerkingtreding van de Europese Grondwet hieraan iets zal verhelpen, is onzeker: de Europese minister voor Buitenlandse Zaken zal weliswaar gemeenschappelijke standpunten in de Veiligheidsraad vertolken, maar dan moet er wel eerst zo'n standpunt zijn.

Op lange termijn zien diverse lidstaten – waaronder Italië, Nederland, Zweden, Oostenrijk en Polen – hun heil in *één enkele EU-zetel*. Ook de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, evenals het Europees Parlement, is dit idee genegen.¹⁰ Het lijkt echter nauwelijks denkbaar dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bereid zullen zijn hun bevoorrechte positie op te geven, of dat Duitsland de felbevochten zetel weer zou afstaan. Leden van het Europees Parlement die een meer uniforme EU-vertegenwoordiging voorstaan, achten daarom een permanent lidmaatschap voor Duitsland juist een stap in de omgekeerde richting.¹¹ Sommige lidstaten roepen alvast op tot bijkomende maatregelen, zoals een versterkt overleg tussen de EU-leden van de Veiligheidsraad en de overige lidstaten of toevoeging van EU-vertegenwoordigers aan de nationale delegaties bij de Veiligheidsraad.

Een 'Europese' voorkeur voor model A stuit nog op andere problemen. Een eerste komt uit Oost-Europese hoek. De 'Groep der Oost-Europese landen' bij de VN – waartoe ook Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije, Slovenië en de Baltische staten behoren – wil immers dat de huidige indeling in regio's, met haar onderscheid tussen Oost- en West-Europa, behouden blijft.¹² Bovendien eist men een bijkomende niet-permanente zetel, aangezien hun ledenaantal meer dan verdubbeld is. De Groep verwierpt de twee modellen van het *High Level Panel*-rapport, die niet in een extra Oost-Europese zetel voorzien. In de tweede plaats heeft een aantal EU-lidstaten verklaard dat bij gebrek aan eensgezindheid in een eerste fase alleen het aantal niet-permanente leden kan worden uitgebreid. Een toename van permanente zetels zou dan in een later stadium volgen.

Een dergelijk standpunt kan de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloeden, doordat het diegenen in de kaart speelt die alleen niet-permanente zetels wensen toe te voegen. Hierbij gaat het allereerst om de *voornaamste concurrenten* van kandidaten voor permanent lidmaatschap, zoals geïllustreerd door het verzet van Italië tegen Duitsland, van Pakistan tegen

India, en van Mexico en Argentinië tegen Brazilië. In 1999 suggereerde de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid in de 'Harare Verklaring' dat de twee permanente zetels die zij claimde voor Afrika, bekleed zouden worden op basis van een rotatiesysteem.¹³ Men kan zich afvragen of zo'n regionaal *rotatiemodel*, waarbij kandidaten voor al dan niet gelijke perioden het permanent lidmaatschap afwisselen, geen soelaas kan bieden voor andere regio's. Voor Europa zou dat kunnen betekenen dat Duitsland en Italië een zetel zouden delen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de meeste hervormingsvoorstellen stellen dat de uitbreiding van het lidmaatschap om de 10 à 20 jaar periodiek dient te worden geëvalueerd. Hierover bestaat vrij grote eensgezindheid, zowel binnen de EU als daarbuiten.

Vetorecht

Naast de representativiteit van de VN-Veiligheidsraad belooft ook het vetovraagstuk aan bod te komen tijdens de aanstaande onderhandelingen. Het vetorecht laat de P-5 toe alle resoluties van de Raad die niet louter procedureel van aard zijn, tegen te houden. In 1945 lieten de vijf grote mogendheden er geen twijfel over bestaan dat de oprichting van de VN stond of viel met dit privilege. Het veto, zo werd gesteld, was nodig om de VN te verzekeren van de medewerking van de grote mogendheden. Zestig jaar later is het zeer de vraag of het vetorecht een afdoende garantie biedt voor de steun van de P-5. Het heeft decennialang de activiteiten van de Veiligheidsraad lamgelegd en blijft tot op heden in de weg staan aan een effectief optreden in allerlei crises, ook humanitaire.

Twee vragen zijn aan de orde: 1 moet het *vetorecht aan nieuwe permanente leden* worden toegekend, dan wel aan de P-5 voorbehouden blijven; en 2 moet het worden *ingeperkt of afgeschaft*? Wat de eerste vraag betreft, vindt Duitsland (samen met zijn campagnegenoten Japan, India en Brazilië) dat er geen discriminatie mag ontstaan tussen bestaande en nieuwe permanente leden en dat beide in gelijke mate over het vetorecht moeten kunnen beschikken. Zij worden hierin gesteund door Rusland en door diverse EU-lidstaten, zoals Litouwen en Slowakije. Spanje en Italië daarentegen, daarin bijgestaan door Australië, vinden net als het *High Level Panel* dat het vetorecht beperkt moet blijven tot de P-5.

Het dilemma is duidelijk: ófwel bouwt men een

onderscheid in tussen twee typen permanente leden, ófwel breidt men het vetorecht uit, met het risico dat de Veiligheidsraad nog vaker wordt verlamd. De vraag rijst of een *compromis* haalbaar is door het vetorecht uit te breiden tot de nieuwe permanente leden, doch met een parallelle inperking van het toepassingsgebied. De meeste EU-lidstaten lijken voorstander van dit laatste. Spanje, Italië, Slowakije alsmede het Europees Parlement hebben uiteenlopende voorstellen gedaan: beperking van het vetorecht tot resoluties aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest; uitsluiting ervan voor bepaalde materies; codificatie van de procedurele materies waarop het veto niet van toepassing is; vereiste van ten minste twee veto's, enz. Een ander lovenswaardig idee bestaat erin een procedure in te stellen waarbij een onafhankelijk orgaan een veto teniet zou kunnen doen in geval van genocide, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid.¹⁴ Diverse landen streven bovendien naar een geleidelijke afschaffing van het veto, hetgeen ook de Afrikaanse Unie en de Arabische Liga voorstaan.

Het probleem met al deze voorstellen – zoals trouwens ook die inzake de uitbreiding van de Veiligheidsraad – is dat zij een wijziging van het VN-Handvest vereisen, wat de goedkeuring van alle permanente leden behoeft.¹⁵ Geen van de P-5 is echter van zins zijn vetorecht te laten beknotten. Om pragmatische redenen pleiten de meeste EU-lidstaten dan ook voor vrijwillige beperking op het gebruik van het vetorecht en uitbreiding van verantwoording. Zo ook Duitsland, dat vindt dat permanente leden in de Algemene Vergadering verantwoording moeten afleggen omtrent het aanwenden van het vetorecht. Net als het voorstel van het *High Level Panel* om een indicatieve stemronde te houden, voorafgaand aan de eigenlijke stemming, is dit voorstel wellicht meer haalbaar. Of het ook het gewenst effect zou sorteren, blijft de vraag.

Werkwijze

Een derde luik na samenstelling en vetorecht betreft de hervorming van de werkwijze van de VN-Veiligheidsraad. Ondanks verbeteringen blijft het gebrek aan transparantie en toerekenbaarheid tot kritiek aanleiding geven. Een codificatie van de geboekte vooruitgang in het reglement van orde van de Raad (zoals het *High Level Panel* suggereerde) volstaat niet. Veelgehoorde eisen zijn een versterking van het overleg met troepenleveranciers; een meer transpa-

rante werking (ook op het niveau van de sanctiecomités); institutionele verankering van de samenwerking met regionale organisaties; en nauwere samenwerking met de Algemene Vergadering.

De meeste van de voorstellen van EU-lidstaten terzake blijven vaag en algemeen. Uitzonderingen zijn het Oostenrijkse voorstel verkiezingen van niet-permanente leden te vervroegen, zodat deze zich beter op hun taak kunnen voorbereiden, evenals de Tsjechische suggestie belanghebbende staten bij informele vergaderingen te betrekken. Ook opwaardering van de jaarlijkse rapportageplicht van de Veiligheidsraad aan de Algemene Vergadering zou een stap vooruit betekenen. Gemeenschappelijke standpunten van de EU zouden alvast enkele remedies kunnen voorstellen en zo een waardevolle bijdrage leveren.

Slot

Het vraagstuk naar de representativiteit, transparantie en efficiëntie van de Veiligheidsraad is in het licht van 60 jaar VN actueler dan ooit. In deze bijdrage hebben we vastgesteld dat het water tussen de EU-lidstaten her en der diep is, maar tevens dat er ook op een aantal punten convergenties zijn. Het lijkt ons noodzakelijk dat de EU, indien zij een geloofwaardige mondiale speler wil zijn voor vrede en veiligheid, ook voor dit vraagstuk of aspecten ervan naar een gemeenschappelijk standpunt streeft. Het gaat niet aan, de problematiek uit te vlakken: daarvoor is zij, zoals ook Kofi Annan in zijn recent rapport 'In Larger Freedom' stelde,¹⁶ een te wezenlijk onderdeel van een geslaagde, diepgaande VN-hervorming.

Noten

- 1 Namelijk in de open werkgroep, opgericht door de Algemene Vergadering bij resolutie A/48/26 van 3 december 1993.
- 2 *Conclusies Europese Raad 22-23 maart 2005*, par. 48-50; F. Rufino, 'EU praises Annan's UN reform plans', in: *EU Observer*, 23 maart 2005.
- 3 Algemene Vergadering, resolutie 1991 (XVIII) van 17 december 1963.
- 4 'A more secure world: our shared responsibility', A/59/565, 2 december 2004. Voor een uitvoerige bespreking van dit rapport, zie: Dick A. Leurdijk & Geert Steeghs, 'Rapport over radicale hervorming VN loopt stuk op 101 tamme aanbevelingen', in: *Internationale Spectator*, februari 2005, blz. 63-68.
- 5 'Reform '05. Joint position paper by Brazil, India, Japan and Germany on Security Council reform', New York, 31 maart 2005.

- 6 B. Riegert, 'Europe's UN Security Council Ambitions', in: *Deutsche Welle*, 23 september 2004.
- 7 'Germany slams Italy over UN plan', in: *BBC News*, 25 september 2004; voor standpunt Italië zie <http://www.italyun.org/docs/statemen/2004-10-12%20item%2011.htm>.
- 8 Riegert, *a.w. noot 6*; http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=FE61577F6AF54853B97852BC8B8C2A0DX3X55505X55
- 9 http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ301338. (Maar premier Balkenende verklaarde op 2 mei jl. tijdens het bezoek van de Japanse premier Koizumi dat de Nederlandse regering zich tijdens het VN-hervormingsproces niet zal uitspreken over de kandidatuur van Japan; eindred.).
- 10 H. Mahony, 'Solana considers one EU seat in UN solution to divisions', in: *EU Observer*, 24 maart 2003; Europees Parlement, 'Resolutie over de betrekkingen tussen de Europese Unie en de Verenigde Naties (2003/2049(INI))', 29 januari 2004, par. 12.
- 11 'European Parliament opposed to German seat on UN Security Council', in: *EU Business*, 26 maart 2005.
- 12 Brief van 28 februari 2005 aan de secretaris-generaal en de voorzitter van de Algemene Vergadering, A/59/723.
- 13 De 'Common African position on the proposed reform of the United Nations', aangenomen door de Uitvoerende Raad van de Afrikaanse Unie, 7-8 maart 2005, gewaagt niet meer van rotatie.
- 14 Europees Parlement, *a.w. noot 10*, par. 20.
- 15 Art. 108 VN-Handvest.
- 16 'In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all', A/59/2005, 21 maart 2005, par. 169.

Jan Wouters is gewoon hoogleraar internationaal recht aan de Katholieke Universiteit Leuven en voorzitter van de Vlaamse Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN); Tom Ruys is onderzoeker aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven.

Veiligheidsraad verwijst Darfur naar Internationaal Strafhof

Slecht voorbeeld doet goed volgen?

Op de avond van 31 maart 2005 gebeurt wat slechts weinigen nog hadden verwacht: de VN-Veiligheidsraad verwijst, ondanks lang en fel Amerikaans verzet, de situatie in Darfur (Soedan) sinds 1 juli 2002 naar de Aanklager van het Internationaal Strafhof in Den Haag. Dit keer hield het Verenigd Koninkrijk zich in het besluitvormingsproces van de Veiligheidsraad aan de consensus in de Europese Unie, die erop neerkwam dat het Internationaal Strafhof en niet een apart internationaal *ad hoc*-tribunaal de in Darfur begane gruweldaden zou moeten berechten. In de Raad wonnen EU-lidstaten – Denemarken, Frankrijk, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk – het pleit. De Europese standvastigheid lijkt beloofd; Washington bijt in het diplomatieke stof. Of niet? Maar in termen van verplichtingen tot internationale samenwerking, uitsluiting van bepaalde categorieën personen van berechting door het Haagse Strafhof, financiering van de verwijzing en schadevergoeding voor slachtoffers, blijkt de resolutie veel minder een doorbraak voor het volkenrecht dan op het eerste gezicht het geval leek.

Twee maanden zaten de onderhandelingen over de berechting van oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en mogelijk zelfs genocide begaan in Darfur muurvast. De meerderheid van de Veiligheidsraad stelde zich, net als VN-secretaris-generaal Kofi Annan, achter een internationale onderzoekscommissie die al in januari had geadviseerd de situatie naar het Internationaal Strafhof te verwijzen. De commissie meende dat het Internationaal Strafhof min of meer is opgericht voor situaties zoals die in Darfur, dat het Hof er inmiddels institutioneel klaar voor is, dat het internationale karakter garant staat voor een onpartijdige behandeling van strafzaken uit Darfur en dat de kosten voor de VN relatief laag kunnen blijven. Kortom, onpartijdige, effectieve en kostenefficiënte internationale gerechtigheid is het beste te krijgen in Den Haag.

De Verenigde Staten, die bij monde van toenmalig minister van buitenlandse zaken Colin Powell al in september 2004 het geweld in Darfur als genocide kenmerkten, wilden echter part noch deel hebben aan welke vorm van legitimatie van het Internationaal

Strafhof dan ook. Liever een nieuw *ad hoc*-forum à la het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal dan een rol voor het vermaledijd Strafhof.

Half februari meent EU-buitenlandcoördinator Javier Solana nog dat de Amerikanen op dit punt nooit zullen toegeven en dat uiteindelijk een speciaal internationaal tribunaal zal worden opgericht, al dan niet verbonden met het Rwanda Tribunaal in Tanzania. Als hij hierover publiekelijk filosofeert, wordt hij teruggefloten. Zoals minister Bot begin maart in antwoord op kamervragen zegt: Solana 'heeft deze uitspraak op eigen titel gedaan'. De buitenlandcoördinator sprak volgens Bot niet namens Nederland, noch namens de *Europese Unie*. De Unie (in de Veiligheidsraad 'vertegenwoordigd' door *Denemarken, Frankrijk, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk*) houdt voet bij stuk: Darfur moet naar het Strafhof. De VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Louise Arbour (voormalig aanklager bij het Joegoslavië en Rwanda Tribunaal) mengt zich gelijktijdig met Solana in het internationale debat, maar met een andere mening, want ook zij steunt de aanbeveling van de internationale onderzoekscommissie.

Op 31 maart lijkt het Amerikaanse verzet tegen het Strafhof dus gebroken; waarnemend ambassadeur Anne Patterson onthoudt zich van stemming en daarmee blijft het vetowapen ongebruikt. Nog die zelfde avond laat de Britse ambassadeur Emyr Jones Perry er geen twijfel over bestaan dat de Veiligheidsraad een historisch moment beleefde: 'vannacht hebben wij een einde gemaakt aan straffeloosheid', zou hij tegen journalisten gezegd hebben. Zijn stemverklaring in de Veiligheidsraad is iets minder uitbundig, maar hij deelt het enthousiasme van zijn Franse collega De la Sablière, die na de 5158^{ste} zitting van de Raad zegt: 'Vanavond is er maar één winnaar: allen die strijden tegen straffeloosheid.'

Winst-en-verliesrekening

Toch ziet de winst-en-verliesrekening er veel minder gunstig uit dan de eerste opgetogen reacties uit EU-landen doen vermoeden. Dat blijkt als we de tekst van de verwijzing in resolutie 1593 (2005) vergelijken met

eerdere Veiligheidsraadresoluties over internationale berechting van oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide.

Medewerking van staten is een kritische succesfactor voor internationale tribunaal en hoven. Toen de Veiligheidsraad in 1993 met resolutie 827 het Joegoslavië Tribunaal instelde, besloot de Raad 'that all States shall cooperate fully with the International Tribunal and its organs in accordance with the present resolution and the Statute of the International Tribunal and that consequently all States shall take any measures necessary under their domestic law to implement the provisions of the present resolution and the Statute, including the obligation of States to comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber under Article 29 of the Statute'. Medewerking met het Tribunaal werd door de Veiligheidsraad dus verplichtend opgelegd aan *alle staten*, niet alleen aan staten die bij de conflicten in voormalig Joegoslavië betrokken waren. Een jaar later voegde de Veiligheidsraad aan een bepaling van gelijke strekking inzake de oprichting van het Rwanda Tribunaal in resolutie 955 nog een verzoek aan *alle staten* toe, namelijk 'to keep the Secretary-General informed of such measures' – een bescheiden drukmiddel om staten te dwingen tot nationale wetgeving en maatregelen om uitvoering te geven aan internationale verplichtingen jegens het Tribunaal opgelegd door de Raad.

Resolutie 1593 (2005) inzake Darfur kent een veel zwakker samenwerkingsregime voor staten dan resoluties 827 (1993) en 955 (1994). Resolutie 1593 stelt: 'The Security Council [...] [d]ecides that the Government of Sudan and all other parties to the conflict in Darfur, shall cooperate fully with and provide any necessary assistance to the Court and the Prosecutor pursuant to this resolution and, while recognizing that States not Party to the Rome Statute have no obligation under the Statute, urges all States and concerned regional and other international organizations to cooperate fully.' Staten, met uitzondering van Soedan, worden door de Veiligheidsraad dus opgeroepen, maar niet verplicht, medewerking aan het Hof te verlenen. Slechts staten die partij zijn bij het Statuut van Rome zijn op grond van dat lidmaatschap gebonden aan de samenwerkingsverplichtingen die uit het Statuut, maar niet uit resolutie 1593, voortvloeien.

De Verenigde Staten, en bijna honderd andere staten die geen partij zijn bij het Statuut, zijn dus *niet verplicht tot samenwerking met het Strafhof*, bijvoorbeeld als het Hof vraagt om de overdracht of het lokaliseren

van bewijsmateriaal of van verdachten. Zulke verplichting hebben zij wel *vis-à-vis* het Joegoslavië en Rwanda Tribunaal. De internationale onderzoekscommissie kon niet vaststellen of er in Darfur sprake is (geweest) van genocide. De Verenigde Staten menen al sinds september 2004 van wel. Mochten de Amerikanen relevant bewijsmateriaal hebben om deze mening te staven, dan verplicht resolutie 1593 hen niet dat bewijsmateriaal over te dragen als het Hof of de Aanklager daartoe, in het kader van onderzoek of vervolging, zou verzoeken.

Dit verschil in samenwerkingsverplichtingen kan alleen maar verklaard worden als belangrijke *tegemeetkoming van de EU-lidstaten* en andere leden in de Veiligheidsraad aan de Verenigde Staten. Als de Raad immers *wel* zulke verplichtingen had opgelegd, dan had hij daarmee de Verenigde Staten in de praktijk min of meer tot erkenning van het Hof gedwongen zodra er een verzoek tot, bijvoorbeeld, overdracht van bewijsmateriaal of lokalisering van verdachten door het Hof aan de Verenigde Staten zou worden gericht.

Voor Amerikaanse stemonthouding wordt wel een prijs betaald

Financiering is ook een vorm van erkenning. Wederom laat resolutie 1593 zien dat de Veiligheidsraad (c.q. de Europese Unie) een prijs heeft betaald voor Amerikaanse stemonthouding. In artikel 115 van het Statuut van Rome worden de twee belangrijkste financieringsbronnen genoemd die de opstellers van het Statuut voorzagen voor het Internationaal Strafhof: reguliere bijdragen van lidstaten bij het Statuut en, onderworpen aan goedkeuring door de Algemene Vergadering van de VN, fondsen ter beschikking gesteld aan het Hof door de VN, vooral om de kosten te dekken van verwijzingen door de Veiligheidsraad. Een verwijzing naar het Strafhof kost dus de VN naar alle waarschijnlijkheid veel minder dan het opzetten van een apart internationaal tribunaal. Personeel (waaronder rechters en aanklagers), gebouwen, materieel en andere middelen waarover het Hof ook zonder de Darfur-verwijzing beschikt, komen ten laste van de verdragspartijen bij het Statuut van Rome. Alleen kosten direct verbonden aan de verwijzing door de Veiligheidsraad zouden, bij een redelijke lastenverdeling, voor rekening van de VN kunnen komen. De Veiligheidsraad stelt daarentegen in resolutie 1593 dat 'none of the expenses incurred in connection with the referral including expenses related to investigations or prosecutions in connection with that referral, shall be borne by the United Nations'.

Waar de Raad in resoluties 827 (1993) en 955 (1994) staten nog dringend opriep ook vrijwillig bij te dragen aan de financiering van respectievelijk het Joegoslavië en het Rwanda Tribunaal, laat men een vergelijkbare oproep in resolutie 1593 achterwege.

Sinds de inwerkingtreding van het Statuut van Rome op 1 juli 2002 hebben de Verenigde Staten geprobeerd hun eigen onderdanen (bijvoorbeeld militairen in door de Veiligheidsraad gemandateerde operaties) te vrijwaren van de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof. In resolutie 1593 is dat royaal gelukt, want daarin besluit de Veiligheidsraad dat 'nationals, current or former officials or personnel from a contributing State outside Sudan which is not a party to the Rome Statute [...] shall be subject to the *exclusive* jurisdiction of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in Sudan established or authorized by the Council or the African Union, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State' [cursivering LvT]. Met deze bepaling worden Amerikaanse onderdanen niet alleen beschermd tegen de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof, maar zelfs tegen de door de Verenigde Staten eerder erkende universele rechtsmacht van buitenlandse rechters, bijvoorbeeld op grond van het VN-Verdrag tegen Foltering en de Conventies van Genève.

Met hun stemverklaring nadat resolutie 1593 was gepasseerd, hebben *Denemarken, Frankrijk en Griekenland* geprobeerd de afbreuk die de Raad aldus doet aan bestaande verdragsverplichtingen van staten (en daarmee aan het fundamentele *Pacta sunt servanda*-beginsel), te beperken. De Deense ambassadeur zei daarover: '[w]ith regard to the language on exclusive jurisdiction, it is our interpretation that it does not affect the universal jurisdiction of Member States in areas such as war crimes, torture and terrorism.' Juridisch gezien is dit de correcte positie, maar deze interpretatie is wel erg moeilijk te verenigen met de tekst van de resolutie. De indiener van de resolutie, de vertegenwoordiger van het *Verenigd Koninkrijk*, deed er in zijn stemverklaring op dit punt het zwijgen toe. De Braziliaanse ambassadeur beschouwde de bepaling inzake exclusieve jurisdictie als 'a legal exception that is inconsistent in international law' en daarmee een reden voor stemonthouding. Brazilië was dus *wel* voorstander van de verwijzing, maar het achtte de prijs te hoog. (Deze onwettige bepaling inzake exclusieve jurisdictie is overigens niet nieuw. Een vergelijkbare formulering staat in resolutie 1497 (2003) inzake Liberia.)

De internationale onderzoekscommissie heeft ook geadviseerd een internationale compensatiecommissie in te stellen, omdat schendingen van mensenrechten en internationaal humanitair recht niet alleen tot individuele maar ook tot staatsaansprakelijkheid leiden. Het Internationaal Strafhof, noch andere rechtbanken, noch deze gezamenlijk, zullen ooit alle daders kunnen berechten. Ook zullen veel daders niet het vermogen hebben hun slachtoffers (materieel) te compenseren en zal restitutie van eigendommen vaak praktisch onmogelijk zijn. Waar individuele aansprakelijkheid in de praktijk tot weinig zal leiden, is het des te belangrijker de staatsaansprakelijkheid van Soedan voor de misdrijven in Darfur te effectueren, meende de onderzoekscommissie. Vandaar het voorstel aan de Veiligheidsraad een internationale compensatiecommissie in te stellen waar slachtoffers van ernstige misdrijven vergoeding van de staat zouden kunnen eisen. Helaas heeft de Veiligheidsraad dit voorstel geheel genegeerd.

Staten die geen partij zijn bij het Statuut van Rome, zijn niet verplicht tot samenwerking met het Internationaal Strafhof

Met resolutie 1593 verwijst de Veiligheidsraad dus voor het eerst een situatie naar het Internationaal Strafhof. Dit voorbeeld is navolgenswaardig. Maar bij een volgende gelegenheid dient de Veiligheidsraad meer te doen dan resolutie 1593 te kopiëren. Een volgende verwijzing dient ten minste een effectief stelsel van statelijke samenwerkingsverplichtingen met het Hof en een aanbeveling voor financiering van de verwijzing door de VN of VN-lidstaten te bevatten. Dat zal in ieder geval de geloofwaardigheid van de Veiligheidsraad jegens de strijdende partijen ten goede komen en daarmee zal ook het Internationaal Strafhof geholpen zijn. Ten slotte, voor onwettige immuniteiten of vergelijkbare uitzonderingen mag in het vervolg natuurlijk geen plaats zijn.

Lars van Troost is hoofd Externe Betrekkingen bij Amnesty International, Nederland.

De onmogelijke spagaat van het Europese sociale beleid

Noodzaak van gedifferentieerde integratie

Sinds kort krijgt het Europees sociaal beleid in diverse Europese landen ongewild een nieuwe actualiteit in de vorm van toenemend verzet van de bevolking van de lidstaten tegen de Europese grondwet. Frankrijk is hiervan een uitgesproken voorbeeld. In zeer korte tijd sloeg daar dit voorjaar de stemming om van in meerderheid vóór naar in meerderheid tegen de Europese grondwet. Oorzaken daarvan zijn de blijvend hoge werkloosheid (meer dan 10% van de beroepsbevolking), de dreigende afschaffing van de 35-urige werkweek en het massale verzet tegen acceptatie van de EU-dienstenrichtlijn, die het vrij verkeer van diensten binnen de Unie mogelijk moet maken. In een recent artikel in het Franse dagblad *Le Monde* gaf de politoloog Sami Nair haarscherp de kern van het vraagstuk weer.¹ Volgens Nair is er sprake van een deficit van het idee sociaal Europa vanwege een duurzame alliantie tussen liberalen en sociaal-liberalen, die vrij baan geeft aan multinationale ondernemingen, privatisering en een stringente monetaire politiek, met als gevolg flexibilisering van de werkgelegenheid, sociale dumping en deïndustrialisatie. In plaats daarvan bepleit hij verdieping van de Europese sociale politiek, om het primaat van de economie aanzienlijk in te perken.

Een dergelijke verdieping behoort in beginsel tot de mogelijkheden, als de in verdragsteksten opgenomen, tamelijk theoretische gedifferentieerde sociale integratie in de vorm van nauwere samenwerking aanzienlijk meer ruimte zou krijgen in het sociale beleid van de Unie in plaats van de gangbare vrijblijvende open-coördinatiemethode (OMC). De vraag is nu of een effectieve en legitieme mix tussen de twee integratiemethoden (Europese richtlijnen en OMC) aan bod komt of dat andere, meer gedifferentieerde integratiemethoden een uitweg uit de sociale impasse bieden.

Dit artikel gaat in op de vraag waarom Europees sociaal beleid nog steeds onvoldoende van de grond komt. Vervolgens komt de vraag aan de orde waarom nieuw Europees sociaal beleid en een beter evenwicht tussen sociaal en economisch beleid noodzakelijk zijn. Tot slot wordt aangegeven hoe gedifferentieerd Europees sociaal beleid sociale diversiteit en ontwikkeling kan behouden.

Waarom komt echt Europees sociaal beleid nog steeds niet van de grond?

Vijf jaar geleden is besloten dat Europa in 2010 moet zijn uitgegroeid tot de meest concurrerende kenniseconomie met een hoge mate van sociale cohesie. Destijds werd dat doel ambitieus genoemd, thans heet het vrijwel onmogelijk. Daarom heeft dit voorjaar Commissievoorzitter Barroso voorgesteld het jaartal 2010 te vervangen door een *open deadline*. De commissie-Kok, die onlangs op verzoek van de Europese Commissie een adviesrapport uitbracht over de voortgang van de Lissabon-strategie, mocht niet tornen aan de open-coördinatiemethode (het proces van vrijwillige samenwerking en evaluatie van resultaten door de lidstaten) en pleitte daarom binnen de gegeven marges voor het beter publiek maken van de resultaten en voor 'naming and shaming' van onder de maat presterende lidstaten.²

Minder in de belangstelling staat het feit dat ook op sociaal gebied de Lissabon-doelen niet worden gehaald, zoals de ambitie dat 70% van de Europese beroepsbevolking per 2010 betaald werk moet hebben. Daarnaast valt te voorzien dat de gemiddelde werkloosheid binnen de EU zich ook de komende vijf jaar op een niveau van boven de 8% zal bewegen, met nationale uitschieters tot boven de 10-12%.

Het Europees sociaal beleid is bij uitstek een terrein waar sinds de introductie van de Europese werkgelegenheidsstrategie in 1997 en de Top van Lissabon in 2000 de 'soft law' van de open coördinatie dominant is geworden ten opzichte van de daarvóór gangbare, maar op sociaal terrein vastgelopen 'hard law' van wettelijke regelgeving. Daardoor is het Europees sociaal beleid feitelijk gezien in een verlamdende spagaatpositie terechtgekomen. De 'hard law' in de vorm van richtlijnen leidt tot onvoldoende politiek draagvlak en gebrekkige implementatie, terwijl de 'soft law' (OMC) te vrijblijvend is en niet tot de gestelde doelen leidt.

De impasse wordt niet doorbroken, omdat nationale en Europese politici de open-coördinatiemethode beschouwen als het nieuwe gemeenschappelijke sturingsparadigma. Niet omdat het de meest effectieve methode zou zijn, maar omdat er voor andere

harmonisatie- en coördinatiemethoden de laatste jaren geen of onvoldoende politiek draagvlak bestaat. Nederlandse politici worden in dit paradigma bevestigd, mede doordat de belangrijkste wetenschappelijke adviesinstellingen voor het overheidsbeleid geen kritiek op deze methode leveren, maar haar juist als 'veelbelovend' betitelen.³

Al enkele decennia vinden veel vooruitstrevende critici Europa te zeer een economische en te weinig een sociale Unie. Toch is het tot nu toe niet gelukt Europees sociaal beleid hoog op de Europese politieke agenda te krijgen. Voormalig Commissievoorzitter Jacques Delors gaf zijn zorgen over het sociaal tekort in de EU vaak een prominente plaats in zijn toespraken. In een rede voor het Europees Parlement in 1993 sprak hij over een zorgwekkende achterstand in de ontwikkeling van de sociale dimensie van de interne markt: 'De sociale dimensie is als het ware de Achillespees van deze Gemeenschap, die slecht wordt uitgelegd en die vooral niet kan steunen op de participatie van allen. Voor de Commissie is dit geen kwestie van ideologie. De sociale dimensie is een essentieel onderdeel van de Europese opbouw.' Dat sociaal beleid niet kan steunen op de participatie van allen, komt omdat de meeste politieke partijen, waaronder vaak ook de sociaal-democratische, de sociale bevoegdheden vooral nationaal willen houden.

Delors deed tenminste nog serieuze pogingen het thema op de agenda te zetten; inmiddels is er brede politieke consensus over het gegeven dat de Europese Commissie en de Raad van Ministers wat het sociaal beleid betreft slechts een rol op de achtergrond dienen te spelen. Lidstaten dienen zelf met behulp van de zg. open-coördinatiemethode – het proces van vrijwillige samenwerking en evaluatie van resultaten door lidstaten – hun sociaal beleid op elkaar af te stemmen.

In plaats van 'hard law' voor 'soft law' in te ruilen en te suggereren dat er tussen deze twee methoden een keuze moet worden gemaakt, dient gezocht te worden naar een *beter balans* tussen de te vrijblijvende 'soft law' en de als te dwingend ervaren 'hard law'. Daarvoor is een nieuwe, flexibeler visie op Europese sociale integratie nodig. Europese politiek laat zich echter lastig leiden door visie. De politieke realiteit van het moment regeert en die biedt weinig ruimte voor nieuwe sociale ontwikkelingen. De huidige periode van Europese integratie kenmerkt zich door deregulering in plaats van regulering, door geografische verbreding in plaats van inhoudelijke verdieping, door subsidiariteit in plaats van harmonisering.⁴

Sinds in mei 2004 de Unie met tien lidstaten is uitgebreid, is het Europees bestuur vooral gericht op een goede samenwerking en het vinden van een nieuwe machtsbalans. Voor nieuwe, meer verdieping zoekende initiatieven zal voorlopig weinig draagvlak zijn.⁵ Ten *eerste* zal het nog een flinke klus zijn de lopende initiatieven, zoals het Lissabon-proces en de Europese grondwet, te laten slagen. Ten *tweede* liggen initiatieven op sociaal gebied politiek al snel gevoelig en is men beducht de broze eenheid in gevaar te brengen door integratieconstructies met kopgroepen of meerdere snelheden. Oost-Europese landen willen volwaardige deelnemende lidstaten zijn en zullen geen tweedeling accepteren. Ten *derde* ligt de politieke prioriteit thans niet op sociaal gebied, maar bij economische groei, verbetering van

Het is nog steeds niet gelukt Europees sociaal beleid hoog op de Europese politieke agenda te krijgen

de bestuurbaarheid, ontwikkeling van een Europees veiligheidsbeleid en meer eensgezindheid in de buitenlandse politiek.

Toch zijn er belangrijke ontwikkelingen die nieuwe Europese sociale maatregelen vergen, zoals toenemende arbeidsmobiliteit, sociale problemen door vergrijzing en ontgroening, ongewenste sociale bijeffecten van de interne markt en, niet in de laatste plaats, het recent verzet van de bevolking in veel lidstaten tegen de Europese grondwet.

Waarom nieuw Europees sociaal beleid noodzakelijk?

Als de Europese politiek zich door de actualiteit laat sturen, is het een kwestie van tijd voordat ook nieuwe sociale problemen als gevolg van vergrijzing, arbeidsmobiliteit en migratie op de Europese agenda belanden. Door de onderlinge monetaire verbondenheid hebben problemen met de pensioenfinanciering in de ene lidstaat ook gevolgen voor andere lidstaten. En zodra de arbeidsmobiliteit toeneemt, zullen problemen met de onvoldoende flexibele sociale zekerheid zichtbaarder worden. Werknemers die in meerdere Europese landen werken, ondervinden nog steeds veel problemen met het meenemen en overzetten van hun sociale rechten. Die problemen zullen alleen maar toenemen als de arbeidsmobiliteit stijgt als gevolg van

politieke besluiten over vermindering en verplaatsing van Europese regio- en landbouwsteun, opheffing van belemmeringen voor arbeidsmigratie en bevordering van arbeidsmarktflexibiliteit en -doorstroming.

Vérestrekender zijn de gevolgen van de richtlijnen van de interne markt, zoals de nieuwe richtlijn voor de diensten in de interne markt (de zg. Bolkesteinrichtlijn), die de Commissie op 13 januari 2004 voorstelde. Deze richtlijn dient belemmeringen weg te nemen voor het vrije verkeer van diensten als de handel, de bouw, het toerisme en uitzendbureaus. Een proces dat op gang is gebracht om *administratieve lasten te verminderen*, dreigt in dit geval uit te monden in een proces van *liberalisering*, wanneer blijkt dat de richtlijn ingrijpende gevolgen heeft voor sectoren op het grensgebied tussen sociale en economische dimensies.⁶ Andere voorbeelden zijn de gevolgen voor sociaal beleid van maatregelen op het gebied van prijsconcurrentie en mededinging. Daardoor ontstaan op het gebied van de gezondheidszorg en pensioenen zg. 'spill-over'-effecten voor het sociale beleid. Verdere liberalisering van de markt gaat op die manier ten koste van sociale verworvenheden. De precaire balans binnen het Europese sociale model tussen markt en sociale rechtvaardigheid raakt daardoor verstoord.⁷

Het is een mythe dat Europese integratie per se leidt tot uniformering of harmonisatie

Over de noodzaak van een Europees sociaal beleid kan zuiverder gediscussieerd worden als de argumenten pro en contra verbeteren. Het feit dat sociale stelsels divers zijn, dat een methode op een bepaald moment de enig geaccepteerde is of dat de politieke consensus neoliberal is, is op zich zelf geen argument ter onderbouwing van het standpunt dat het ook zo moet zijn. Handhaven van de *status-quo* is evenzeer een keuze als het op gang brengen van nieuwe ontwikkelingen en behoeft dus ook onderbouwing.

Sociaal beleid dient in de eerste plaats bij te dragen aan het welzijn van de burgers. Welzijn is evenals economische welvaart een waarde op zich zelf. Een geloofwaardige argumentatie voor het sociaal beleid toont aan dat veel Europeanen het plezieriger vinden in een samenleving te leven waarin mensen gelijke kansen krijgen, waarin de tweedeling niet al te groot is en de armoede niet al te schrijnend. Een goed voorbeeld gaf de Noorse christen-democratische premier Bondevik, die zich onlangs in *NRC Handelsblad* wel in normatieve bewoordingen uitte over het

sociale Europa. De *verzorgingsstaat* noemde hij een *kernwaarde van Europa*. Daaruit volgt dat de meer stabiele Europese democratieën in het Westen volgens hem de taak hebben de nieuwe lidstaten in het Oosten te helpen bij het opbouwen van hun verzorgingsstaat. De EU heeft meer te delen dan alleen de vrije-markteconomie.⁸

Gedifferentieerd Europees sociaal beleid: behoud van sociale diversiteit en ontwikkeling

De uitdaging voor zo'n Europees sociaal beleid is een vorm van integratie te vinden waarbij de sociale bescherming van landen met een ontwikkelde verzorgingsstaat niet vermindert en waarbij landen met een lagere sociale bescherming gestimuleerd worden hun beschermingsniveau geleidelijk te verhogen richting het Europese gemiddelde (zoals ook is gebeurd met de toetreders uit Zuid-Europa). Het Europees sociaal beleid dient zo opgezet te zijn, dat Oost-Europese lidstaten zich politiek-normatief beter kunnen oriënteren op Europa in plaats van op het IMF en de Wereldbank, terwijl de Westerse lidstaten een effectieve sociale politiek kunnen blijven voeren.

Het is een mythe dat Europese integratie *per se* leidt tot uniformering of harmonisatie. Europa zou juist een goede garantie voor sociale diversiteit kunnen bieden. Wanneer bijvoorbeeld gekozen zou worden voor meer gedifferentieerde vormen van integratie, zou dat kunnen leiden tot een minder knellende omgang met diversiteit. In de jaren zeventig sprak Willy Brandt al over een 'Abstufung der Integration', Ralf Dahrendorf en daarna ook John Major over een 'Europe à la carte'.⁹ In de jaren tachtig had Delors het over een 'avant-garde'. In de jaren negentig pleitte Fischer voor een 'Gravitationszentrum', Chirac voor 'groupes pionniers'¹⁰ en de Duitse christen-democraten voor een harde kern van vijf tot zes lidstaten, gebaseerd op de Frans-Duitse as.¹¹ Om al die verschillende termen voor en vormen van gedifferentieerde integratie te onderscheiden, is de volgende driedeling van Alexander Stubb nuttig:¹²

- *flexibiliteit in tempo* (meersnelhedenintegratie), een vorm van supranationale integratie waarbij gezamenlijke doelen worden nagestreefd, maar het tempo waarin de doelen gehaald worden, kan verschillen. Voorbeeld: EMU.
- *flexibiliteit in ruimte* (variabele geometrie), een mengvorm van supranationale en intergouvernementele integratie waarbij verschillen niet tijdelijk, maar permanent of onomkeerbaar zijn. Voorbeeld: Schengen Overeenkomst.
- *flexibiliteit in onderwerp* (Europa à la carte), een intergouvernementele vorm van integratie waarbij

landen vrij zijn per onderwerp te bepalen of ze aan integratie meedoen of niet. Voorbeeld: de *opt-out* van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bij de EMU.

Dit model van drie te onderscheiden flexibele integratievormen is inzichtelijker en staat dicht bij de praktijk dan de in het Verdrag van Amsterdam (1997) en het Grondwettelijk Verdrag van Rome (2004) gehanteerde term 'nauwere samenwerking'. Om voor *nauwere samenwerking* in aanmerking te komen, moeten de deelnemende lidstaten onder het Verdrag van Amsterdam een meerderheid binnen de EU vormen en onder de grondwet ten minste eenderde. In de praktijk vormen deze en andere voorwaarden een zó hoge drempel, dat de mogelijkheid tot nauwere samenwerking niet wordt aangewend door landen die meer willen doen dan het gemiddelde.¹³ In de verdragen van Amsterdam en Rome is *gedifferentieerde integratie* meer een gunst voor de achterhoede dan een stimulans voor de koplopers om een volgende stap te zetten.

Toch zal de Unie, juist doordat er gekozen is voor geografische verbreding, er niet aan ontkomen meer flexibiliteit en gedifferentieerde integratie toe te staan en te stimuleren. Doet zij dit niet, dan zullen landen door de richtlijnen van de interne markt geremd worden in hun nationale vrijheid om te kiezen voor een sterk ontwikkeld sociaal beleid. Flexibiliteit betekent bovendien dat er niet slechts één vorm van gedifferentieerde integratie wordt toegestaan, zoals gebeurd is in de verdragspassages over nauwere samenwerking. Een voorwaarde voor het effectief kunnen blijven functioneren van de Unie is dat er een mix van gedifferentieerde integratievormen wordt toegepast.¹⁴ Ook *The Economist* verwacht dat de integratie gedifferentieerd gaat verlopen en sluit bovendien flexibiliteit in onderwerp niet uit. Het blad voorziet dat de EU zich ontwikkelt tot een geïntegreerde politieke unie van lidstaten die aan alles deelnemen, en een losse economische unie van niet-lidstaten of lidstaten die *à la carte* integreren. Dit integratiemodel volgens twee lijnen kan leiden tot een breuk, maar *The Economist* houdt het evengoed voor mogelijk dat het zorgt voor een minder knellende omgang met diversiteit.¹⁵

Het is inderdaad mogelijk dat het toestaan van gedifferentieerde integratie leidt tot instabiliteit en onbestuurbaarheid, omdat onenigheid en meningsverschillen met flexibele constructies niet overwonnen, maar in stand gehouden worden. Maar het niet toestaan van gedifferentieerde integratie kan daar ook toe leiden, omdat het lidstaten geen uitweg biedt voor eigen (Europese) ambities. Daarom is het verstandig vormen

van gedifferentieerde integratie nader te onderzoeken. Europees sociaal beleid hoeft niet noodzakelijkerwijs één Europees sociaal model als uitkomst te hebben, maar zou bijvoorbeeld tot stand kunnen komen binnen clusters van landen met min of meer gelijkvormige verzorgingsstaatmodellen. Zo bestaat er een Scandinavisch, een continentaal, een Angelsaksisch, een zuidelijk en een Oost-Europees sociaal model.¹⁶

Conclusie

Wij hebben duidelijk proberen te maken dat een eenzijdige inzet op de open-coördinatiemethode als alternatief voor wetgeving en als uitvloeisel van het beginsel van subsidiariteit heeft geleid tot een onmogelijke spagaatpositie van het Europees sociaal beleid. Daardoor zal dit beleid op de langere termijn onvoldoende effectief zijn. Doordat het nationale sociaal beleid in Europa wordt beschermd noch geharmoniseerd, krijgt de sluipende erosie van sociaal beleid tevens vrij spel door 'spill-over'-effecten van de economische richtlijnen. Europese regels voor mededinging, prijzen en diensten ondergraven zo de nationale keuzevrijheid op sociaal gebied die het subsidiariteitsbeginsel suggereert. Een meer gedifferentieerde integratie in het Europees sociaal beleid is dringend gewenst. Deze zal leiden tot een minder knellende omgang met diversiteit en tot effectievere mogelijkheden in te spelen op belangrijke sociale vraagstukken, zoals werkloosheid en arbeidsdeelname, arbeidsmobiliteit, sociale uitsluiting, vergrijzing en immigratie; evenals op onbedoelde negatieve gevolgen van 'spill-overs'.

Noten

- 1 Sami Näir, 'Dire non, pour rendre un immense service aux Européens', in: *Le Monde*, 6 april 2004. Minder scherp, maar ook overtuigend is het recente betoog van de voormalige Duitse CDU-minister van Arbeid en Sociale Zaken, Norbert Blüm, 'Wenn der Billigste gewinnt. In der Sozialpolitik zählt Barmherzigkeit mittlerweile mehr als Gerechtigkeit. Deutschland ist auf dem Weg zum blossen Fürsorgestaat', in: *Die Zeit*, 31 maart 2005, blz. 12.
- 2 *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok*, Brussel: Europese Commissie, november 2004.
- 3 Het CPB/SCP-rapport 'Sociaal Europa' uit 2003 zet in op open coördinatie: 'Door de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten in 2004 zal de heterogeniteit nog verder toenemen en daarmee de behoefte aan diversiteit in sociaal beleid groter worden. Geharmoniseerd sociaal beleid wordt dan nog minder aantrekkelijk. Omdat ook de publieke opinie in de Europese Unie een gemeenschappelijk Europees sociaal beleid niet blijkt te ondersteunen, lijkt de open-coördinatie methode de betere manier om vorm te geven aan een

Sociaal Europa.' Maar de conclusie dat de open-coördinatie-methode een betere manier lijkt dan harmonisatie, is meer gebaseerd op wensgedachten dan op inhoudelijke argumentatie: 'Meer bevoegdheden op Europees niveau brengen belangrijke nadelen met zich mee, vooral naarmate de heterogeniteit in de EU toeneemt als gevolg van de uitbreiding. Het is dan ook te hopen dat de open coördinatiemethode een effectieve manier zal blijken om Europa een sociaal gezicht te geven en een kader zal bieden waarbinnen beleidsconcurrentie gestalte kan krijgen.'

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, blz. 9: 'Evaluaties laten zien dat er sprake is van een praktijk van onvervulde beloften. Sterke stimulansen of goede voorbeelden van leren zijn niet aangetroffen. Het blijkt moeilijk te zijn om maatschappelijke organisaties op een goede wijze bij het proces te betrekken en het blijft onduidelijk of en op welke wijze landelijke plannen worden vertaald in lokale handelingen. Verder valt op dat het actieplan sociale uitsluiting wel heel veel doelgroepen heeft, dat het niet leidt tot nieuwe maatregelen, dat het zich onduidelijk verhoudt tot het actieplan over werkgelegenheid en dat het proces niet voldoende is gepolitiseerd.' Zie: RMO, *Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie*, Advies 28, Den Haag, april 2004, blz. 9.
- 4 De Europese Conventie, die moest voorzien in een grondwet voor een Europa van 25 of meer lidstaten, had aanvankelijk niet eens sociale en werkgelegenheidszaken als een van de vele themawerkgroepen ingesteld. En toen die werkgroep er na politieke en maatschappelijke druk uiteindelijk toch kwam, moesten de sociale voorstellen binnen twee maanden klaar zijn. Zie in dit verband, Peter Norman, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussel: EuroComment, 2003; alsmede: F. Dorssmont & Y. Jorens, 'De "Sociale Dimensie" van de Europese Unie, na de Grondwet en de Uitbreiding', in: *SMA*, januari 2005, nr 1, blz. 13-24.
 - 5 Over wetgeving schrijft de High Level Group in haar *Report on the future of social policy in an enlarged European Union*: 'Legislative action is more behind us than before us for several reasons':
 - Prioriteit is dat nieuwe lidstaten eerst het *acquis communautaire* implementeren;
 - Er is al wetgeving op veel terreinen. Er ontbreekt in de wetgeving niet zo heel veel;
 - Nieuwe beslissingen moeten voortkomen uit de overeenkomsten tussen sociale partners in plaats van uit de onderhandelingen tussen de lidstaten;
 - Overeenkomsten die opgesteld zijn door sociale partners zijn vaak concreter, simpeler en sluiten beter aan bij de economische en sociale behoeften.

De rol van de EU is volgens de High Level Group te voorzien in basisrechten en minimumstandaarden, het invoeren van nieuwe wetgeving voor nieuwe risico's, en het actualiseren en vereenvoudigen van bestaande wetgeving. Zie: European Com-
 - mission, *Employment & Social Affairs, Report of the High-Level Group on the future of social policy in an enlarged Europe*, Brussel, mei 2004.
 - 6 Nair (zie ook noot 1) noemt de Bolkesteinrichtlijn het embleem van sociale dumping in de Unie.
 - 7 Zie hierover o.a. Erik de Gier, Abram de Swaan & Machteld Ooijens, *Dutch Welfare Reform in an Expanding Europe. The Neighbour's View*, Amsterdam, 2004.
 - 8 Marc Leijendekker, 'De stelling van Kjell Magne Bondevik: de verzorgingsstaat is een kernwaarde van Europa', in: *NRC Handelsblad*, Opinie en debat. Zie in dit verband tevens het recente SCP-rapport *De Steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie 1970-2002. Een analyse van trends en meningen*, Den Haag, 2005.
 - 9 Koen Nomden, 'Flexibiliteit: sleutelement van Europese integratie?', in: *Internationale Spectator*, december 1997, blz. 683.
 - 10 Gijs de Vries, 'Een Europese kopgroep?', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 117.
 - 11 CDU/CSU-document, 'Reflections on European Foreign Policy', opgesteld door Schäuble en Lamers, voorgesteld in de Duitse *Bundestag* op 1 september 1994.
 - 12 Alexander Stubb, 'A categorization of differentiated integration', in: *Journal of common market studies*, juni 1996.
 - 13 De Vries, *a.w. noot 10*.
 - 14 'The main challenge, however, is to make the necessary institutional, procedural and policy changes so as to ensure the effective functioning of an enlarged Union. Since expansion leads to diversity, the Union will have to be flexible enough to embrace varying patterns of integration. [...] Widening and deepening – enlargement and integration – will not prove easily compatible. Hence, in responding to these challenges, differentiated integration, using variants of multi-speed and variable geometry, might provide the necessary solutions.' Zie: Stubb, *a.w. noot 12*.
 - 15 Survey 'Europa à la carte', in: *The Economist*, 25 september 2004.
 - 16 Er zijn ook andere flexibele gedifferentieerde constructies bedacht en te bedenken die ontwikkeling van sociaal beleid stimuleren, zonder sociale diversiteit te schaden. Bijvoorbeeld het idee voor een 26ste sociaal stelsel voor mobiele werknemers die niet goed passen binnen één van de 25 bestaande nationale sociale stelsels. Of het idee voor een progressief stelsel van minimumnormen voor pensioen, loon, inkomen gekoppeld aan BNP. Stijgt het BNP in een land met een bepaald percentage, dan stijgen ook het minimuminkomen, -loon en -pensioen in dat land met een bepaald percentage.

Meike Bokhorst is politiek filosoof en werkzaam bij het ministerie van Justitie. Erik de Gier is hoogleraar sociaal beleid aan de Universiteit van Amsterdam en tevens directeur van SISWO/Social Policy Research.

Nationale coördinatie van EU-beleid

Herijking dringend noodzakelijk

Tegen de achtergrond van de veranderde juridische en politieke realiteit in Europa is het belangrijk de nationale coördinatie van EU-beleid te herijken. Wil de Nederlandse inbreng in de Europese Unie de rol blijven spelen die hem toekomt, dan is verandering nodig van de wijze waarop de nationale coördinatie is georganiseerd. In de kern gaat het erom de Nederlandse voorbereiding zodanig te structureren, dat de inbreng kan inspelen op de (nieuwe) dynamiek van Brusselse besluitvorming. Daartoe is een licht en flexibel coördinatiestelsel nodig, gecombineerd met een pro-actieve en politiek bepaalde visie op Europees beleid. Als bewaker van het stelsel is het ministerie van Algemene Zaken het meest aangewezen.

Het jaar 2004 is een turbulent jaar geweest voor de EU. Tegen veler verwachting in werd al in juni overeenstemming bereikt over de tekst van een Constitutioneel Verdrag, dat vervolgens op 29 oktober in Rome werd ondertekend. Op 1 mei werd de niet lang geleden nog onvoorstelbare uitbreiding van de EU van 15 tot 25 lidstaten een feit. Later die maand vonden verkiezingen voor het Europees Parlement plaats. Het nieuw gekozen EP liet snel van zich horen en dwong in het najaar meteen al een andere dan de voorgestelde nieuwe samenstelling van de Europese Commissie af. Er verscheen een tussentijdse evaluatie van de zg. Lissabon-strategie (de strategie die van Europa de meest competitieve markt ter wereld moet maken).

Tegen de achtergrond van deze gebeurtenissen vragen wij aandacht voor een veel minder zichtbaar, maar evenzeer belangrijk onderwerp: de nationale coördinatie van het EU-beleid. Onze bijdrage houdt de Nederlandse coördinatiestructuur tegen het licht van de nieuwe realiteiten van de Brusselse besluitvorming. Zij doet voorstellen voor hervorming van deze coördinatie, gebaseerd op het door de Raad voor het openbaar bestuur uitgebrachte advies *Nationale coördinatie van EU-beleid: een proactief en politiek proces*.¹

Coördinatie nader beschouwd

Op allerlei terreinen van Europees beleid vindt coördinatie plaats.² Coördinatie is nodig bij de voorbereiding van essentiële benoemingen voor Europese functies en in de sfeer van het buitenlands beleid van

de Unie, zoals de oorlog in Irak. Het welslagen van een IGC (Intergouvernementele Conferentie) vergt complexe coördinatie binnen en tussen de lidstaten van de EU. Het onderwerp en de juridische en politieke context van besluitvorming stellen eisen aan de inrichting van het coördinatiestelsel. Coördinatie heeft ook de 'reguliere' besluitvorming onder het EG-Verdrag ('Eerste Pijler') als object. Daarover handelt deze bijdrage.

Besluitvorming onder het EG-Verdrag vindt als regel plaats op voorstel van de Commissie, in een samenwerkingsrelatie tussen Raad en Europees Parlement. Aan de bepaling van de inbreng in de Raad van Ministers gaat coördinatie vooraf op nationaal niveau. Door de uitbreiding in aard en omvang van Europese beleidsterreinen is de intensiteit van deze coördinatie toegenomen. Net als op het louter nationale vlak moeten afweging en afstemming plaatsvinden tussen de uiteenlopende perspectieven en opvattingen. Daarbij zijn bijvoorbeeld financiële consequenties, milieuaspecten, werkgelegenheidsaspecten en economische effecten aan de orde.

In de loop der tijd is in Den Haag een structuur ontwikkeld om op nationaal niveau de coördinatie vorm te geven. Wat acht het kabinet sterk van belang en wat minder? Vanuit welk standpunt wordt vertrokken? Wat wil het kabinet uiteindelijk bereiken? Wat laat men lopen? Het is vooral de vormgeving van deze coördinatie die aandacht vraagt. Door de veranderde dynamiek die zich in de EU manifesteert, is de huidige structuur niet meer adequaat.

Eén van de kenmerken van de ontwikkeling van de besluitvorming in Europa is dat gaandeweg op steeds meer terreinen de oorspronkelijke unanimiteitsregel in de Raad van Ministers is vervangen door besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Het *verdwijnen van vetorechten* vereist een andere opstelling in Europese onderhandelingen en legt ook een zekere tijdsdruk op totstandkoming van de nationale inbreng. Dit geldt *a fortiori* bij inwerkingtreding van het Constitutioneel Verdrag, nu dit voortgaat in de richting van *besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid* in de Raad van Ministers.

De uitbreiding van de EU tot 25 lidstaten versterkt dit alles nog. Niet alleen legt de toename van het

aantal lidstaten een extra druk op de onderhandelingen, de coalitievorming wordt ook minder overzichtelijk. Bovendien kunnen die coalities tijdens het proces gemakkelijk fluctueren. Dit geldt te meer daar de eigenlijke ministeriële besluitvorming het formele sluitstuk is: het overgrote deel van de inhoudelijke knopen wordt doorgehakt in de voorstadia van deze formele besluitvorming, namelijk in de vele Raadswerkgroepen (c. 140) en in COREPER.³ Deze omstandigheden vergen dus veel van de onderhandelaars in Brussel en de Nederlandse coördinatoren.

Criteria

Aan welke criteria of randvoorwaarden moet nationale coördinatie van EU-beleid voldoen? We noemen er hier drie.

Tijdigheid: om überhaupt een rol te kunnen spelen, dient de inbreng niet als mosterd na de maaltijd te komen.

Politieke sturing: met het verdwijnen van vetorechten zijn vanaf het begin een politieke visie en helderheid vereist over het politieke kader waarbinnen onderhandelingen over een bepaald dossier gevoerd moeten worden.

Democratische en rechtsstatelijke kwaliteit: totstandkoming van de nationale inbreng dient de relevante belangen, waaronder parlementaire controle, een rol te laten spelen.

Coördinatie van beleid is dus geen eufemisme voor het compenseren van verlies aan zeggenschap in de EU door toename van het aantal lidstaten of het on-eigenlijk uitbuiten van machtsposities. Het gaat om de kwaliteit van het proces.⁴

Bestaande coördinatie

Nederlandse coördinatie gaat van start als eenmaal een voorstel van de *Europese Commissie* (inclusief Wit- of Groenboeken) is verschenen.⁵ Zij omvat een reeks interdepartementale overlegstructuren, die achtereenvolgens worden doorlopen (werkgroep-BNC, PV-Instructieoverleg, CoCo (eventueel CoCo-Han) en de politieke REIA/EA).⁶ Het coördinatieproces gaat van start in de ambtelijke werkgroep-BNC, die een 'fiche' opstelt, met een verkenning voor een Nederlands standpunt. Na politieke besluitvorming in de ministerraad worden de fiches ter kennisgeving gezonden aan de Staten-Generaal en de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Overleg met de Tweede Kamer vindt plaats op basis van geannoteer-

de Raadsagenda's in de week voorafgaande aan een vergadering van de Raad van Ministers.

Interdepartementale verschillen van inzicht of afweging kunnen in een vroeg stadium al zichtbaar worden, beslechting ervan vindt pas veel later plaats. De relevante belangen komen niet altijd voldoende aan bod. Zo bleek uit een recent rapport van de Algemene Rekenkamer dat er weinig aandacht is voor financiële implicaties van voorstellen.⁷ Ook al komen de Nederlandse coördinatiegremia regelmatig bijeen, de tijd die met coördinatie is gemoeid, is niettemin aanzienlijk. Zo wordt de streefperiode van zes weken voor behandeling door de werkgroep-BNC lang niet altijd gehaald. De parlementaire inbreng in meningsvorming en controle is zwak.⁸

Na het verschijnen van een *Commissievoorstel* maken de spelers in Brussel zich ook op voor het overleg. Waar het gaat om de Raad van Ministers, zijn dit uiteraard de lidstaten zelf. Veel inhoudelijke knopen worden tegenwoordig al in de lagere stadia van de Raadshierarchie doorgehakt. Initiële instructies worden nu inhoudelijk meestal vanuit vakdepartementen gegeven na een eerste 'BNC-ronde', wanneer integrale afweging en politieke kaders nog niet zijn uitgekristalliseerd. Het nationale coördinatiestelsel is – historisch verklaarbaar – vooral gericht op het *eindstadium* van besluitvorming.

Meer dan ooit is en wordt het belangrijk de *tijdigheid* van de nationale inbreng te waarborgen. Daarbij is het noodzakelijk zowel uit een oogpunt van zuiverheid van verhoudingen, consistentie van beleid als uit het oogpunt van implementatie nadien ook de beleidsmatige inhoudelijke afwegingen te hebben gemaakt. Dit impliceert ook dat er in een vroeg stadium heldere politieke keuzen worden gemaakt en politieke kaders worden aangegeven. Een manco van de huidige structuur, die de indiening van concrete *Commissievoorstellen* en *Witboeken* c.q. *Groenboeken* volgt, is onder meer dat belangrijke zaken als de jaarlijkse werkprogramma's en minstens even relevante voorzittersagenda's buiten schot blijven. Prioriteitstelling tussen en in dossiers is dus nodig. Onderhandelen binnen een permanente structuur als die van de EU vereist bereidheid tot geven-en-nemen. Een zekere flexibiliteit is dus ook nodig. Het speelveld kan snel veranderen; dan is 'Den Haag' soms ver weg.

Er is reden voor heroverweging van de nationale coördinatie omdat de bestaande coördinatie niet zelden te laat op gang komt en ook de politieke afwe-

ging aan de late kant is. Late nationale coördinatie kan dan weinig meer uitrichten. Er is dus reden voor bezinning op de structuur.⁹

Naar een nieuwe structuur

Interdepartementale coördinatie. Voor hervorming van het Nederlandse stelsel kan dat van het Verenigd Koninkrijk een goed voorbeeld zijn.¹⁰ Hoe paradoxaal dit ook klinken moge, dit Britse stelsel is tegelijk centraler én decentraler. Het decentrale komt tot uitdrukking doordat het meest aangewezen *vakdepartement* de eerste verantwoordelijkheid heeft voor de coördinatie. Het is daarmee ook verantwoordelijk voor *actieve informatieverschaffing* aan de andere betrokkenen: departementen, maar ook decentrale overheden. Voor Nederland betekent dit een breuk met de huidige verkokerde praktijk. Het actief en zelfstandig andere relevante beleidsaspecten onderkennen en zorgen dat deze ook bij de afwegingen een rol kunnen spelen, vergt een cultuuromslag.¹¹

Het leggen van de eerste verantwoordelijkheid voor coördinatie bij een vakdepartement heeft een bijkomend voordeel. Het is een goede manier departementen te 'europeaniseren', d.w.z. om departementen sterker bewust te maken van de Europese dimensies van hun werkterrein.

Het functioneren van een dergelijk decentraal stelsel vergt centrale bewaking en tijdige en pro-actieve afstemming en overweging op de prioriteiten, zodat de vertegenwoordigers van ons land in Brussel niet achter het net vissen. In het Verenigd Koninkrijk is voor deze aanpak een duidelijke rol weggelegd voor het *Cabinet Office*. In Nederland bestaat een dergelijke traditie nog niet. Nu vindt de coördinatie plaats onder de algehele regie van het ministerie van *Buitenlandse Zaken*. Maar *Buitenlandse Zaken* is intussen steeds meer een vakministerie geworden in EU-verband. In een nieuw stelsel ligt het dan ook voor de hand dat *Buitenlandse Zaken* net als andere ministeries als *vakministerie* de eerste verantwoordelijkheid heeft voor de coördinatie van beleid dat primair op het *eigen* vakterrein ligt. Wanneer wij het Britse model ook volgen wat de centrale bewaking en proactieve afstemming en overweging op prioriteiten betreft, ligt het voor de hand de *algehele* regie in handen van *Algemene Zaken* te leggen.

Dat kan eenvoudig. De staatssecretaris voor Europese Aangelegenheden zou in dit voorstel naar *Algemene Zaken* moeten verhuizen. Voor het ministerie van *Buitenlandse Zaken* betekent deze verandering

dat de dubbelrol van vakdepartement en het voeren van de algehele regie over de coördinatie wordt vermeden. Dit betreft vooral een kwestie van zuiverheid en goede taakverdeling. Een verschuiving om dergelijke redenen is ook niet zonder precedent. In het begin van de Europese integratie werd de algehele coördinatie immers gevoerd door het ministerie van Economische Zaken. Ten tijde van de oprichting van de EEG werd de coördinatie in handen van het ministerie van Buitenlandse Zaken gelegd, dat toen door de andere departementen als een iets 'neutraler' departement werd gepercipieerd. Voor de huidige situatie heeft een verhuizing van de algehele verantwoordelijkheid voor de coördinatie naar *Algemene Zaken* een bijkomend symbolisch voordeel: de uitdrukking dat *Europese integratie niet een kwestie is van buitenlands beleid, maar onlosmakelijk verbonden is met nagenoeg elk binnenlands beleidsterrein*. Door de coördinatie in handen van de staatssecretaris te leggen, heeft de minister-president zijn 'handen vrij' van de operationele kanten van de regie, maar vindt deze regie wel onder zijn leiding plaats.

Verdwijnen van vetorechten vereist andere houding in Europese onderhandelingen en legt tijdsdruk op nationale inbreng

Wij komen hier bij het *ambt van de minister-president*. Ook aan dit ambt zelf zijn goede argumenten te ontleen die het voorstel van verhuizing van de staatssecretaris van *Buitenlandse Zaken* naar *Algemene Zaken* ondersteunen, naast de al eerder genoemde argumenten. Het voorstel past namelijk ook bij de bijzondere zorg die de minister-president als voorzitter van de ministerraad heeft voor de eenheid van beleid. Het ligt ook in de lijn van de toegenomen rol van de minister-president in de Europese Raad. De Europese Raad bepaalt immers de 'algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten', en zet dus de hoofdlijnen voor de koers van de EU uit. Voor een pro-actieve en door politieke prioriteiten bepaalde nationale coördinatie van EU-beleid is regievoering dichtbij de minister-president dan ook het meest aangewezen.

Een nadere toelichting is hier op haar plaats. Hoewel wij ons hebben laten inspireren door het

Britse coördinatiestelsel, bepleiten wij nadrukkelijk geen uitbreiding van de formele *bevoegdheden* van de premier. Hij wordt in onze optiek geen 'regerings-leider' met bijvoorbeeld de bevoegdheid tot vaststelling van bindende richtlijnen voor andere ministers. Een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid (of *Richtlijnenkompetenz*) zou haaks staan op het principe van collegiale besluitvorming binnen de ministerraad. Wel bepleiten wij – binnen het actuele staatsrechtelijke kader¹² – uitbreiding van het *takenpakket* van de minister-president. Door zijn positie in de Europese Raad, op het hoogste politieke niveau van de EU, is hij bij uitstek geschikt gezaghebbend leiding te geven aan de nationale coördinatie van beleid. Dat betekent dat hij – als eerste onder gelijken – zorgt voor richting, hoofdlijnen en samenhang van de Nederlandse inbreng in de EU. De minister-president is, met andere woorden, het 'leiderschapselement', dat tegenwicht biedt tegen het in Nederland van oudsher

De algehele regie zou van het ministerie van Buitenlandse Zaken in handen van dat van Algemene Zaken moeten overgaan

sterke 'sectorale element' van departementale autonomie.¹³ Hij hoeft zich niet in te laten met dagelijkse coördinatieprocessen. Die kan hij overlaten aan de staatssecretaris voor Europese Aangelegenheden.

Wat betekent dit *in concreto* voor de betrokken departementen? *Buitenlandse Zaken raakt de verantwoordelijkheid voor de interdepartementale coördinatie kwijt*. Dit moet men niet voorstellen als een complete uitholling van dit departement.¹⁴ Het kan zich dan als 'vakdepartement' volop concentreren op de eigen specifieke invalshoek (in EU-verband: de *externe betrekkingen van de EU* in de tweede pijler). Dat is volstrekt legitiem en ook nuttig wanneer de overige bewindslieden last hebben van binnenlandse preoccupaties. De *staatssecretaris voor Europese Aangelegenheden* verhuist met zijn ambtelijke ondersteuning naar *Algemene Zaken*. Daarmee wordt zijn functie opgewaardeerd. Hij kan immers profiteren van het gewicht van de minister-president en zijn nieuwe thuisbasis. Als de grootste regeringspartij de minister-president levert en baat heeft bij het hogere profiel van de minister-president in Europa,

ligt het voor de hand dat de kleinere coalitiepartner het staatssecretariaat verwerft. Wanneer zowel de strategische als de operationele EU-coördinatie naar *Algemene Zaken* verhuist, kan dat niet met de huidige minimale omvang van dat departement worden verwezenlijkt. Dit ministerie zal dus zijn atypische allergie voor taakuitbreiding moeten overwinnen. Of moeten kortzichtige bureaupolitieke overwegingen – of het nu gaat om het behoud van huidige taken (*Buitenlandse Zaken*) of het afweren van nieuwe taken (*Algemene Zaken*) – de doorslag geven bij de vormgeving van de Nederlandse inbreng in de EU?

Decentrale overheden. In de loop der tijd is de invloed van Brussel op decentrale overheden sterker geworden.¹⁵ Dit heeft ook de interesse voor Europa bij decentrale overheden versterkt. Het bestaan van het Comité van de Regio's is een Europees blijk hiervan. Decentrale overheden vestigen ook kantoren in Brussel. Zo hebben de Duitse *Länder* ieder een eigen vestiging. De Nederlandse gemeenten en provincies hebben eveneens een open oog voor Brussel gekregen. De vier grote steden zijn gezamenlijk in Brussel vertegenwoordigd. Ook in het proces van nationale coördinatie van EU-beleid hebben de (koepels van) provincies en gemeenten toenemende interesse gekregen om hun stem te laten horen.

Niet alleen uit het principiële oogpunt van de decentrale-eenheidsstaatsgedachte is daar veel voor te zeggen. Ook praktisch-bestuurlijk gezien is het van belang degenen die met de uitvoering van EU-beleid geconfronteerd worden, bij de besluitvorming mee te laten spreken. Vanuit hun eigen perspectief kunnen zij gevolgen van voorgesteld beleid overzien. Decentrale overheden zijn zich gaan roeren in de coördinatie. Dit heeft ertoe geleid dat het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een plaats aan tafel hebben gekregen bij de Interdepartementale Werkgroep BNC (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). In een nieuw stelsel zouden de eerstbetrokken vakdepartementen decentrale overheden actief moeten informeren en bij de coördinatie moeten betrekken, bijvoorbeeld in de vorm van interbestuurlijke dossierteams. Decentrale overheden zouden verder ook de onder het Constitutioneel Verdrag in te voeren nieuwe parlementaire subsidiariteitstoets kunnen gebruiken om hun stem te laten horen.

De Tweede Kamer. Niet alleen de gouvernementele kant van de Nederlandse beleidscoördinatie is van belang.¹⁶ De Staten-Generaal, in het bijzon-

der de Tweede Kamer, komt daarin een rol toe. De Tweede Kamer zelf toont pas laat belangstelling voor standpuntbepaling met betrekking tot EU-dossiers, vaak wanneer de kaarten in Brussel allang geschud zijn of wanneer de parlementaire inbreng nauwelijks nog van invloed zal zijn op de nationale standpuntbepaling in de Raad van Ministers. Uit een oogpunt van zuivere verhoudingen is dit ongewenst. Consequentie hiervan is verder ook nog eens dat de Tweede Kamer zich pas bij de implementatie van beleid geconfronteerd ziet met de werkelijke inhoud van een bepaalde regeling. Dat leidt dan tot kritiek of het indienen van amendementen bij voorstellen tot implementatiewetgeving, die dan niet gehonoreerd kunnen worden, aangezien de Europese regels al vastliggen.

Daarom is ook hier tijdige aandacht nodig. De Tweede Kamer is hier zelf aan zet, om te beginnen door actief het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie op de agenda te zetten. Daardoor kunnen in een tijdig stadium politieke prioriteiten helder worden gemaakt en politieke keuzerichtingen worden aangegeven. Daarop kan bij concrete voorstellen worden voortgegaan. Ook kunnen hierdoor de parlementaire opvattingen al te voren een rol spelen bij de *nationale* standpuntbepaling. Nu ook het *Europees Parlement* een factor van gewicht is geworden in de EU, zou ook de band met de Nederlandse Europarlementariërs beter vorm kunnen krijgen.¹⁷ Kortom, een sterkere bewustwording van Europa is op haar plaats, inclusief pro-actieve en politieke aandacht voor Europese ontwikkelingen. De oprichting van een Expertisecentrum voor EU-aangelegenheden door Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk zou een eerste stap in die richting kunnen zijn (vergelijk het Europees Bureau, 'EuropaPoort', van de Eerste Kamer).

Vanuit de EU is er sinds enkele jaren een toegenomen besef van het belang van betrokkenheid van nationale parlementen te bespeuren. Het Constitutioneel Verdrag voert op dit punt interessante nieuwe mechanismen in. Van belang is hier vooral de zg. 'subsidiariteitstoets' voor nationale parlementen in het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen. Dit houdt in dat wanneer een aantal van *eenderde* van de nationale parlementen van oordeel is dat een Commissievoorstel strijdig is met het beginsel van subsidiariteit, de Commissie het voorstel op dit punt opnieuw in overweging neemt. In het vooruitzicht van deze toets hebben in Nederland

beide kamers gezamenlijk voorstellen gedaan om hieraan uitvoering te geven.¹⁸ Deze constitutioneel interessante ontwikkeling is ook uit een oogpunt van parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van EU-beleid veelbelovend. Het blijft natuurlijk zaak dit ook in de politieke praktijk echt inhoud te geven. Daarvoor zijn vasthoudendheid en politieke wil nodig.

Tot slot

Het is soms eenvoudiger een van bovenaf opgelegde regel na te volgen dan eigener beweging een vertrouwde werkwijze te veranderen, zeker als die is ingebed in geïnstitutionaliseerde structuren. Dat vergt een mentaliteitsverandering en bovenal een besef van het belang ervan. In de dagelijkse praktijk van het omgaan met Europees beleid in wording dient men een meer toekomstgerichte blik op Europa te ontwikkelen en bestaande structuren en werkwijzen daaraan aan te passen. Om ertoe te doen in de EU moet tijdigheid van standpuntbepaling gepaard gaan met een degelijke en consistente opstelling in de lijn van ontwikkelde politieke prioriteiten. De Europese integratie en het belang van het meespelen van de Nederlandse stem daarin zijn dat waard.

Noten

- 1 De auteurs waren betrokken bij de totstandkoming van dit (ongevraagd) advies (Den Haag, december 2004). Aanleiding voor uitbrengen ervan was ook de aankondiging in het Actieprogramma 'Andere overheid' (*Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 362, nr.1) om de Nederlandse inbreng in internationale organisaties onder de loep te nemen.
- 2 Over coördinatie van Europees beleid: H.A. Kassim, A. Menon, B.G. Peters & V. Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford: Oxford University Press, 2000; *ibid.*, *The National Coordination of EU Policy. The European Level*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- 3 Naast COREPER (Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie) functioneert nog een veelheid van comités ter voorbereiding van Raadsformaties, zoals voor landbouw en van monetaire aangelegenheden.
- 4 Voor het 'Europegevoel': Peter van Grinsven & Jan Rood, 'De ontdekking van Europa. Het Europese onbehagen van Nederland', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 119-122.
- 5 Zie over de praktijk van de Nederlandse coördinatie van EU-beleid onder meer B.R. Bot, 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 123-127; J. C. van Haersolte & J.S. van den Oosterkamp, 'De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees

- recht en Europees beleid in de Haagse praktijk', in: *SEW*, 2003, blz. 129-139; J.W. de Zwaan, 'Haagse post-Securitel coördinatie. De doorwerking van de Securitel-affaire op de Haagse coördinatie met betrekking tot Europees recht', in: *SEW*, 1998, blz. 362-367; B.F. Steur, P.J.M. de Goede & H.H.J. Schmeets, 'Nationale coördinatie van Europees beleid, "best belangrijk"', in: *Bestuurskunde*, 2004, blz. 255-262.
- 6 Werkgroep BNC: Interdepartementale Werkgroep *Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen*; CoCo: Interdepartementale *Coördinatiecommissie* voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, onder voorzitterschap van de staatssecretaris voor Europese Zaken; CoCo-Han: Coördinatiecommissie op *Hoog Ambtelijk Niveau*; RELIA/EA: *Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden* (onderdeel *Europese Aangelegenheden*), een onderraad van de ministerraad onder voorzitterschap van de minister-president.
- 7 Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Den Haag, 9 september 2004.
- 8 Joep Boerboom, 'Controle op Brussel door Kamer kan beter', in: *Internationale Spectator*, september 2004, blz. 430-434.
- 9 Zie ook M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, 'De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 287-292.
- 10 Voor een nadere aanduiding hiervan: Adriaan Schout, 'Van event- naar issue-coördinatie. Een subsidiair alternatief voor de Nederlandse EU-coördinatie. Een voorstudie in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag, december 2004, blz. 63-103.
- 11 Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur*, Den Haag, maart 2004.
- 12 Wij lopen niet vooruit op de discussie over modaliteiten van versterking van de positie van de minister-president. Zie het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II, *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 637, nr. 19. Zie ook J.L.W. Broeksteeg, E.T.C. Knippenberg & L.F.M. Verhey, *De minister-president in vergelijkend perspectief*, Den Haag: SDU, 2004.
- 13 Zie J.Th.J. van den Berg, 'De minister-president; "aanjager van noodzakelijk beleid"', in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad*, 's-Gravenhage: SDU, 1990, blz. 97-125.
- 14 S. Rozemond, *Regeringsleider in Europa*, 's-Gravenhage: Clingendael, april 1992.
- 15 Zie hierover onder meer B. Hessel & K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer, 1997; en B. Hessel, 'De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces', in: *RegelMaat*, 2003, blz. 46-68; R.A.A. de Rooij, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie*, Deventer, 2003. Over de verhouding tussen de EU en subnationale overheden meer in het algemeen: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Een gelaagd Europa. De verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden*, Den Haag, april 2001.
- 16 Verwoord in: Algemene Commissie voor Europese Zaken, 'Op tijd is te laat. Versterkte democratische controle en politieke invloed op Europese besluitvormingsprocessen; opties voor de Nederlandse volksvertegenwoordiging', *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 632, nr.1.
- 17 Joep Boerboom, 'De Nederlandse overheidslobby bij het Europees Parlement', in: *Internationale Spectator*, december 2002, blz. 596-600.
- 18 Zie het advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behandeling van Europese wetsvoorstellen:
<http://www.europapoot.nl/cgi-bin/as.cgi/0000000/c/docframe?f=/9294000/modules/vgbwr4k8ocw2/f%3D/vguinrt93neo.doc>.

Dr S. van Bijsterveld is universitair hoofddocent Europees en Internationaal Publiekrecht aan de Universiteit van Tilburg. Dr A.F.A. Korsten is hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit Rechtsgeleerdheid). Beiden zijn lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Dr P. de Goede is senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur.

Soevereiniteitsoverdracht met voorbehoud: de Benelux-landen en het Schumanplan

De zakenman Jean Monnet en Robert Schuman, de Franse minister van buitenlandse zaken, lanceerden op 9 mei 1950 het supranationale plan voor kolen en staal.¹ Een plan waarin alle West-Europese landen hun kolen- en staalindustrie zouden onderbrengen. De landen die zich bij het plan aansloten, zouden een deel van hun soevereiniteit moeten afstaan. Dat ging niet zonder verzet. Landen als Nederland, België en Luxemburg voelden daar, zonder politieke controle, weinig voor.² Er werd een *intergouvernementeel voorbehoud* gemaakt.

Wie maakte dat voorbehoud en in welke institutionele vorm werd het gegoten? Die vragen zijn extra relevant door de zich al jaren voortslepende Belgisch-Nederlandse discussie hierover. In de wetenschap werd het intergouvernementele element in de EGKS toegeschreven aan Nederland. Zo schreef Koen Koch in de *Internationale Spectator*: 'Toen Jean Monnet in 1950 voor een federaal Europa een geheel supranationale structuur had bedacht voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, eiste Nederland de instelling van de Raad van Ministers, om zo een beslissende stem aan de nationale regeringen te geven. Die Raad werd het bolwerk van nationale soevereiniteit in de communautaire structuur die zich ontwikkelde.'^{3,4}

Maar David Crikemans schreef in hetzelfde blad: 'Toenmalig Belgisch minister van Buitenlandse Zaken Paul van Zeeland, die rekening diende te houden met een krappe politieke meerderheid, gaf aan zijn medewerkers de opdracht erop toe te zien dat het initiatief van zijn Franse collega Schuman voor de oprichting van een Hoge Autoriteit (de voorloper van de Commissie) op geen enkele wijze de Belgische soevereiniteit zou aantasten. De idee van een Europese Ministerraad, die het laatste woord zou hebben, zou zelfs van Belgische origine zijn.'⁵

Door de combinatie supranationaal en intergouvernementeel ontstond de unieke communautaire constructie, die ook de huidige Europese Unie nog kenmerkt. Het is dan ook uitermate belangrijk exact vast te stellen wie verantwoordelijk was voor dat intergouvernementele voorbehoud, dat zich zou laten vertalen in de Raad van Ministers.

Direct na de lancering van het Schumanplan besloten de Beneluxlanden Nederland, België en Luxemburg tot een strikt geheime bijeenkomst op 24 mei 1950.⁶ Die bijeenkomst stelde Nederland niet gerust. Nederland was het enige land dat de besprekingen van 31 mei inging met een voorbehoud: het aanvaardde de grondslagen zoals neergelegd in het Franse voorstel van 9 mei als basis voor de onderhandelingen, maar behield zich de vrijheid voor op aanvaarding van deze beginselen tijdens de onderhandelingen terug te komen, indien onverhoopt mocht blijken dat dit in de praktijk op ernstige bezwaren zou stuiten.⁷ Naast Nederland namen aan de Schuman-besprekingen ook België, Luxemburg, Duitsland en Italië deel; Groot-Britannië zag na intensief overleg van deelname af.

Maximale ondersteuning delegatie in Parijs

Op 16 juni 1950 vond een tweede bespreking tussen de Benelux-landen plaats, waar werd besloten dat de delegaties ieder op eigen gelegenheid, en dus niet in Benelux-verband, zouden opereren.⁸ Wél zou naast de Schuman-besprekingen het overleg in Benelux-verband worden voortgezet. Als ze het met elkaar over de voorstellen eens werden, zouden de Benelux-landen in Parijs zoveel mogelijk gemeenschappelijk actie ondernemen. Voor België, Luxemburg en Nederland tot soevereiniteitsoverdracht aan de Hoge Autoriteit zouden overgaan, moest eerst aan twee voorwaarden worden voldaan:⁹

- Een *politiek orgaan* moest worden geschapen waarbij beroep tegen beleidsbeslissingen van de Hoge Autoriteit mogelijk zou moeten zijn; en
- een *arbitrage-comité* moest worden ingesteld.

Uit het verslag van de bijeenkomst van 16 juni blijkt dat er al eerder overleg over het Schumanplan was gevoerd in het Adviesorgaan van de Raad van Europa in Straatsburg. In dat overleg was voorgesteld een Raad van de ministers van Economische Zaken samen te stellen, zoals in de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES). De OEES was opgericht ter bevordering van de economische

samenwerking tussen de Europese landen, die vereist was voor de Marshall-hulp. De Belgen en Luxemburgers verzetten zich heftig tegen inmenging van de Raad van Europa. Wél waren de Benelux-landen het met elkaar eens dat er in de supranationale constructie plaats moest worden ingeruimd voor een politiek orgaan.

De Schuman-besprekingen werden herhaaldelijk onderbroken om onderhandelingsdelegaties de gelegenheid te geven uitgebreid met hun regering en/of parlement te overleggen.¹⁰ De eerste besprekingen waren uitsluitend informatief. Het werkdocument dat de Fransen op 24 juni op tafel legden, verschilde op een aantal punten van de oorspronkelijke verklaring zoals door Schuman op 9 mei afgelegd. Het *supranationale gezag*, de *Hoge Autoriteit*, zou zowel besluiten, aanbevelingen als adviezen kunnen uitvaardigen. De Hoge Autoriteit kon de regering van een deelnemend land verbieden verder te investeren in de kolen- of staalindustrie van dat land.¹¹

Na een onderbreking om de eerste informatie in de

De onderbreking van de besprekingen in Parijs had de Nederlandse regering aangegrepen om tot maximale ondersteuning van de delegatie te komen door middel van instelling van de Commissie Schumanplan. Het parlement moest, zo oordeelde de regering, in dit supranationale avontuur zoveel mogelijk kans op inspraak krijgen. Er werd een gecombineerde vergadering vanuit de Tweede Kamer van de Commissies voor Buitenlandse Zaken en van Handelspolitiek ingesteld, die *strikt vertrouwelijk* zou opereren.¹⁴ Die vergadering vond op 7 juli 1950 voor het eerst plaats. Minister Van den Brink hield voortdurend contact met de Nederlandse delegatie in Parijs en hij was altijd aanwezig bij de gecombineerde vergaderingen.¹⁵ Hij vatte het Schumanplan als volgt samen: 'In politiek opzicht zou men het plan kunnen kwalificeren als een geniale vernuftige poging om de historische tegenstelling tussen Frankrijk en Duitsland uit de weg te ruimen. In economisch opzicht wijst het plan de concrete weg aan om te komen tot een reële economische integratie in Europa. Het is de bedoeling de gehele kolen- en staalproductie in de aangesloten landen onder één enkele autoriteit te brengen, teneinde één markt te scheppen en zo efficiënt mogelijke productie benevens een zo stabiel mogelijke werkgelegenheid.'

Het afstaan van een deel van de soevereiniteit aan de Hoge Autoriteit vormde een essentieel onderdeel van het plan, zo hield Van den Brink de Commissieleden voor. De Nederlandse regering was bereid een deel van de soevereiniteit in het gemeenschappelijk belang (gecontroleerd) prijs te geven. Er was voor die 7de juli nog niet gesproken over de kwalificatie waaraan de personen die benoemd zouden worden in de Hoge Autoriteit, moesten voldoen. Op dat punt trad een Frans-Nederlandse tegenstelling aan het licht. De Fransen zagen de Hoge Autoriteit wel degelijk als voorloper van een Europese regering, terwijl men dit orgaan van Nederlandse zijde meer beschouwde als een soort internationaal publiekrechtelijk bedrijfsorgaan.¹⁶ Het orgaan mocht het jaarverslag van de Hoge Autoriteit met tweederde van de leden verwerpen; na verwerping zou de Hoge Autoriteit aftreden. De Nederlandse regering stond op het standpunt dat de Hoge Autoriteit zich niet rechtstreeks tot de ondernemingen zou mogen richten, omdat dan het gevaar bestond dat de regering niet meer zou weten wat er in de mijnen en staalbedrijven in het land omging. De regering zou dan geen sturing in lonen en prijzen meer tot stand kunnen brengen.

De Beneluxlanden wilden in de supranationale constructie plaats inruimen voor een politiek orgaan

regeringen te verwerken, werden de besprekingen op 3 juli in Parijs hervat. Uit de samenvatting van het verslag van de Nederlandse delegatie in het codetelegram dat naar premier Drees, minister van buitenlandse zaken Stikker en minister van economische zaken Van den Brink werd gestuurd, bleek duidelijk dat de Benelux-delegaties tijdens de besprekingen elkaar steunden.¹² Bovendien verzond het Nederlandse delegatielid Spierenburg op die zelfde dag een verslag van een overleg tussen de Belgische, Luxemburgse en Nederlandse delegaties in Parijs.¹³ In dit verslag wordt voor het eerst de door de *Raad van Europa* voorgestelde Raad van Ministers door de Nederlandse delegatie *overgenomen als politiek orgaan* tegen de 'dictatoriale Hoge Autoriteit'. De Belgische en Luxemburgse delegaties wilden dit voorstel ondersteunen, mits daarmee de soevereiniteitsoverdracht beperkt werd. De samenwerking tussen de Benelux-landen en de zelfstandig functionerende delegaties van België, Luxemburg en Nederland tijdens de Schuman-onderhandelingen was in de beginfase optimaal.

Het Schumanplan voorzag in een *scheidsgerecht* dat op *ad hoc*-basis, wanneer de Hoge Autoriteit bijvoorbeeld in strijd met de overeenkomst handelde, zou kunnen worden samengesteld. De Benelux-landen voelden meer voor een permanent college.¹⁷ Bij het instellen van zo'n college ontstond het probleem dat het niet alleen rechtsvragen betrof, maar ook beleidsvragen, als het ging om werkgelegenheid of de betalingsbalans van een land. Daarom leek het van Nederlandse zijde goed dat alle door de Hoge Autoriteit voorgestelde besluiten en handelingen in tweede lezing door de *Raad van Ministers van Economische Zaken* van de aangesloten landen werden behandeld, waarbij een tweederde meerderheid nodig zou zijn om de besluiten te verwerpen en opdrachten aan de Hoge Autoriteit te verstrekken. Dûchene schreef hierover: 'The Dutch government, attracted to the Schuman Plan for its approach to the German problem, but not to France, Germany or a High Authority as Zeus, insisted that a committee of ministers should be set up with power to give the High Authority orders by majority voting.' Hij voegde hieraan toe: 'For a while, Monnet suspected the Dutch of subversion.'¹⁸

Oorspronkelijk plan voor Raad van Ministers van tafel

In een codetelegram van 21 juli 1950 aan de minister-president schreef Spierenburg na zijn overleg met Monnet: 'Na uitvoerige discussie waarin ik er op wees dat voor de Nederlandse Regering dit een essentieel punt is werd besloten dat getracht zal worden een oplossing te vinden die enerzijds aan de Nederlandse opvatting tegemoet komt en anderzijds waarborgt dat de Hoge Autoriteit niet ondergeschikt wordt aan de Raad van Ministers.'¹⁹ Daarmee was het oorspronkelijke Nederlandse plan van tafel.²⁰ Minister Van den Brink stelde op 21 juli 1950 in de gecombineerde vergadering van de Commissies voor Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek: 'Evenwel hadden zij [de Franse delegatie, MvK] geen bezwaar tegen een constructie waarbij de taak van de Hoge Autoriteit en de Raad van Ministers gescheiden wordt gehouden.' Uit Van den Brinks toelichting bleek dat het bezwaar van de Fransen vooral gericht was op de onderschikking van de Hoge Autoriteit aan de Raad van Ministers. Aan het slot van zijn uiteenzetting verwees Van den Brink naar de Benelux-landen: 'Bij haar verschillende voorstellen is de Nederlandse delegatie steeds volledig gesteund door de Belgische.'²¹

Ministers hadden de neiging bij internationale geslaagde besluitvorming succes als exclusieve lauwerkrans mee naar huis te nemen. Om dergelijke misstanden te voorkomen, werd door Monnet een supranationaal orgaan in het leven geroepen. Dit moest de besluitvorming uit de stormachtige concurrentiestrijd houden en in rustiger vaarwater brengen, waarin consensus de boventoon zou voeren. Een Raad van Ministers, zoals samengesteld in het oorspronkelijke plan, zou het supranationale karakter teniet doen. De Raad van Ministers zou dit plan overheersen en de Hoge Autoriteit in alle besluitvorming overvleugelen. Het federale orgaan dat de Duitse en Italiaanse onderhandelingsdelegaties voor ogen stond, was totaal in tegenspraak met het intergouvernementele orgaan, waarop de Benelux-landen hun zinnen hadden gezet.

De aanvaring tussen Monnet en Spierenburg over de Raad van Ministers vond plaats op 8 juli 1950. Pas rond 20 juli had Monnet de gelegenheid zijn visie over een eventuele Raad van Ministers uitgebreid op tafel te leggen. In Parijs²² werd naarstig overleg gepleegd; het uiteindelijk resultaat maakte Van den Brink aan het eind van de gecombineerde vergadering van de Commissies Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek die 21ste juli bekend.²³ Uit het verslag van die vergadering bleek hier ook een bijeenkomst van de Benelux-landen aan voorafgegaan te zijn.²⁴ De Nederlandse delegatie kon akkoord gaan met de limitatief opgesomde bevoegdheden voor een supranationaal orgaan voor kolen en staal. Er zou regelmatig overleg gepleegd worden tussen de Raad van Ministers en de Hoge Autoriteit. De Raad van Ministers zou in geval van nood richtlijnen kunnen geven aan de Hoge Autoriteit. De Raad zou ook aanwezig moeten zijn in het Parlement bij de bespreking van het verslag van de Hoge Autoriteit. Het Parlement zou de bevoegdheid krijgen de Hoge Autoriteit weg te zenden, maar het kon de Raad van Ministers uiteraard niet heenzenden.

Het intergouvernementele orgaan, dat de Benelux-landen in eerste instantie voor ogen had gestaan, was daarmee omgevormd tot een communautair model: een combinatie tussen de supranationale Hoge Autoriteit en de intergouvernementele Raad van Ministers. Van den Brink legde er tot slot nog eens de nadruk op dat vrijwel iedere zakelijke beslissing op het gebied van kolen en staal politieke gevolgen zou hebben. Hij uitte daarmee nog steeds zijn duidelijke aarzeling ten opzichte van de Hoge Autoriteit.

Terwijl niet duidelijk was of de Italianen en Duitsers een Raad van Ministers zouden accepteren, toonden de Benelux-landen zich zeer vasthoudend ten opzichte van zo'n Raad van Ministers, in welke vorm dan ook. Het was slikken of stikken.

De uiteindelijke vormgeving van de Raad van Ministers kostte nog flink wat moeite. In de gecombineerde vergadering van de Commissies voor Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek op 4 augustus 1950 deelde Van den Brink mee dat het voorstel om een Raad van Ministers in het leven te roepen was geaccepteerd. De discussie ging nu over de bevoegdheden die aan de Raad werden toegekend. De Duitse delegatie maakte ernstig bezwaar tegen het verlenen van de bevoegdheid aan de Raad van Ministers om de Hoge Autoriteit richtlijnen voor te schrijven. Van Franse zijde bestond het voornemen een memorandum met betrekking tot instelling en bevoegdheden van organen op te stellen. Aan de hand van dit werkdocument zou de juridische werkgroep verbonden aan de Commissie voor Institutionele Vraagstukken een nieuwe tekst ontwerpen.²⁵

In België riep het Franse kolen- en staalplan aanvankelijk nauwelijks belangstelling op; de Nederlandse regering stond meer open voor Europese integratie

In de gecombineerde vergadering van 16 september 1950 deelde Van den Brink mee dat het Nederlandse standpunt nader was bepaald aan de hand van de uitkomst van de besprekingen van de delegatie met de Commissie van Advies (Parijs) voor het Schumanplan. Net als in de vergaderingen van 7 en 21 juli klonk ongerustheid over de geringe mogelijkheid tot politieke sturing, of dit nu de Hoge Autoriteit betrof of het Parlement. Duidelijk liet Van den Brink blijken dat hij aanhanger was van de supranationale constructie, maar hij waakte er tegelijkertijd voor het op een uitverkoop van intergouvernementele waarden te laten lijken. Hij wist wat van die Raad van Ministers overbleef aan de vergadering te verkopen.²⁶

De regeringen moesten, naar het oordeel van de Benelux-landen, in alle gevallen waarin de draagwijdte van de beslissingen van de Hoge Autoriteit ver uitging boven het terrein van de zware industrie, mogelijkheid tot sturing houden, zoals vaststelling

van invoerrechten, instelling van uitvoerrestricties, aanbevelingen inzake een ontwerp-handelsakkoord, opleggen van heffingen boven een bepaald percentage, quoterings van de productie, aanbevelingen inzake loonniveau en aanbevelingen met betrekking tot verstoring van het economisch evenwicht in het algemeen.

Op 30 november 1950 verscheen het ontwerp-verdrag: 'Het ontwerp-verdrag voorziet in de oprichting van een viertal instellingen:

- Een Hoge Autoriteit, bijgestaan door een Raad-gevend Comité
- Een Raad van Ministers
- Een Assemblée Commune
- Een Hof van Justitie

Het geheel van deze instellingen – de Organisatie – wordt genoemd de "Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier".²⁷

De Raad van Ministers moest het beleid van de Hoge Autoriteit en het beleid dat de regeringen ieder voor zichzelf in andere economische sectoren voerden die betrekking hadden op de zware industrie, coördineren. Alleen in noodsituaties kon de Raad van Ministers richtlijnen aan de Hoge Autoriteit geven, zoals tijdens een periode van schaarste of als er door oorlog of oorlogsvoorbereiding gebrek dreigde te ontstaan. De Raad van Ministers kon, door politieke legitimiteit, er ook zorg voor dragen dat de politieke besluitvorming in het beleid van de Hoge Autoriteit tot haar recht zou komen.²⁸ Waar in het oorspronkelijke Benelux-model de Raad van Ministers boven de Hoge Autoriteit stond of er op z'n minst gelijk aan was, bleek nu sprake van een vorm van ondergeschiktheid van de Raad van Ministers aan de Hoge Autoriteit. De supranationaliteit van de Hoge Autoriteit was daarmee gewaarborgd.

Verschillen tussen België en Nederland

In Nederland vroegen Kamerleden zich direct na de lancering van het Schumanplan af of het wel paste in de Benelux, een vrijhandelszone (1948) tussen België, Nederland en Luxemburg, alsmede de Europese integratieplannen, de Raad van Europa en de OEES. In België riep het Franse kolen- en staalplan in eerste instantie weinig belangstelling op.²⁹ De uiteindelijke deelname aan de besprekingen over het Schumanplan lag in handen van de minister van buitenlandse zaken Van Zeeland. In tegenstelling tot de Nederlandse regering maakte de Belgische regering

geen voorbehoud en ging, hoewel de meerderheid van de parlementariërs het plan verwierp, de besprekingen zonder voorwaarden in.

Van Zeeland negeerde daarmee het debat dat in België na bekendwording van deelname in alle hevigheid uitbrak. Hij laveerde voortdurend tussen de klippen die vóór- en tegenstanders opwierpen door en liep bovendien extra risico door de krappe parlementaire meerderheid waarop zijn partij, de CVP, steunde. Van Zeeland gaf in de onderhandelingen aan, dat het Schumanplan op geen enkele wijze de soevereiniteit van België mocht aantasten.³⁰ Hij hoopte het plan terug te brengen tot een loutere vrijhandelszone met vrij verkeer van steenkool en staal, een vergelijkbaar prijsniveau en gelijke concurrentievoorwaarden.

De Nederlandse regering stond echter meer open voor Europese integratie. Toch waren ook de Nederlanders niet zonder meer akkoord met het inleveren van nationaal voor supranationaal gezag. Nederland wilde voor alles dat er een einde kwam aan de steeds weer oploeiende conflicten tussen Frankrijk en Duitsland, zodat er een stabiele regio ten opzichte van de Sovjetunie en vazalstaten ontstond. Daarvoor wilde Nederland een deel van zijn soevereiniteit inleveren, maar dat deel mocht niet groter zijn dan absoluut noodzakelijk.

Het feit dat de Hoge Autoriteit zoveel supranationale macht kreeg toebedeeld, beangstigde zowel de Nederlanders als de Belgen. Juist om paal en perk te kunnen blijven stellen aan het door de Fransen gewenste model, opereerden de Benelux-landen in het begin van de onderhandelingen vrijwel als eenheid. Uit alles bleek een fors wantrouwen tegen het in hun ogen machtige supranationale gezagsorgaan, de Hoge Autoriteit. Nergens blijkt uit de bronnen of anderszins dat er ook vraagtekens bij een orgaan als de Raad van Ministers gezet zouden kunnen worden. Al was het alleen maar omdat in sommige landen, zoals Frankrijk en Italië, herhaaldelijk regeringswisselingen voorkwamen, zodat er ook sprake van veelvuldige wisselingen in de Raad van Ministers zou zijn. Dat zou van de Raad van Ministers een labiel instituut maken.

Terugblik

De onmisbare kolen-, staal- en ijzerindustrie was uitermate geschikt om als Europees integratiemiddel te gebruiken. Jean Monnet was niet alleen een kundig architect, maar ook een uitstekend onderhandelaar.

Waar staten zich veelal federaal of in een intergouvernementele organisatie verbonden, werd een supranationaal orgaan zoals Monnet voorstelde door velen aanvankelijk nauwelijks serieus genomen.

Uit het verslag van de vergadering van de Benelux-landen op 16 juni 1950, nog vóór de eigenlijke Schuman-besprekingen op gang kwamen, bleek duidelijk dat het voorstel voor een Raad van Ministers oorspronkelijk in en door de Raad van Europa was gelanceerd. België en Luxemburg verzetten zich notabene heftig tegen inmenging van de Raad van Europa in de Schuman-besprekingen. Als compromis stelde Nederland voor een *politiek orgaan* op te richten, waarbij beroep tegen beleidsbeslissingen van de Hoge Autoriteit mogelijk zou moeten zijn.

Bij de Schuman-besprekingen van 24 juni 1950 in Parijs bleek dat de Fransen het supranationale gezag van de Hoge Autoriteit hadden versterkt. De Hoge Autoriteit kon nu zowel besluiten, aanbevelingen als adviezen uitvaardigen. De Raad van Ministers werd vervolgens inzet van de Benelux-landen, zoals het verslag van de bijeenkomst van 3 juli 1950 aantoonde. Er zou een Raad van ministers van Economische Zaken van de aangesloten landen worden gevormd die alle besluiten en handelingen van de Hoge Autoriteit in tweede lezing behandelde. De Raad van Ministers kon ook opdrachten aan de Hoge Autoriteit verstrekken.

Zo'n Raad van Ministers werd door Monnet niet geaccepteerd, zo bleek 8 juli 1950, omdat dit orgaan het supranationale karakter zou aantasten. Daarmee was het oorspronkelijke plan van de Benelux-landen van tafel. Rond 20 juli 1950 ontvouwde Monnet zijn visie over een eventuele Raad van Ministers. Aan het eind van de gecombineerde commissievergadering van 21 juli 1950 maakte minister Van den Brink van Economische Zaken bekend dat Nederland akkoord kon gaan met een Raad van Ministers, die in geval van nood richtlijnen kon geven en regelmatig overleg pleegde met de Hoge Autoriteit. Het supranationale gezag van de Hoge Autoriteit bleef dank zij de vasthoudendheid van Monnet en de flexibele houding van de Benelux-landen gehandhaafd. Er kwam een Raad van Ministers, waardoor het communautaire orgaan, de EGKS, op 18 april 1951 het levenslicht zag. Deze communautaire EGKS was het prille begin van de Europese Unie van vandaag.

Noten

- 1 Desmond Dinan, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, New York: Palgrave, second edition, 1999, blz. 21.
- 2 Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Bijeenkomst van de Benelux-landen waarin het Schumanplan werd besproken, 16 juni 1950*, EGKS inventarisnummer 39, 996.1, Plan Schuman, Algemeen, deel II, 16/6/1950-30/6/1950.
- 3 Koen Koch, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 429-433.
- 4 Dirk Spierenburg & R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Brussel, 1993, blz. 21-24; en F. Duchêne, *Jean Monnet, The first Statesman of Interdependence*, New York, 1994, blz. 211.
- 5 David Criekemans, 'Belgische onderhandelings tactieken en Europese besluitvorming', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 459-461.
- 6 Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag van de bespreking*, 16 juni 1950, EGKS inventarisnummer 39, 996.1, Plan Schuman, Algemeen, deel II, 16/6/1950-30/6/1950.
- 7 Nationaal Archief, Collectie Klompé, 2.21183.44, inv.nr 118, Kamerdebatten: zitting 1950-1951, 2228, blz. 4.
- 8 Zie *A.w. noot 6*.
- 9 *Ibid.*
- 10 Duchêne, *a.w. noot 4*, blz. 210.
- 11 Nationaal Archief, Archief 2.21.183.44, Collectie 358 M.A.M. Klompé, 1890-1987, nr 116, *Verslag van de gecombineerde vergadering Commissies voor Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek, 7 juli 1950*, blz. 3 (hierna: *Gecombineerde vergadering*).
- 12 Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Codetelegram over de hervatting van de Schuman-besprekingen, 3 juli 1950*, EGKS inventarisnummer 40, 996.1, Plan Schuman, Algemeen, deel III, 1/7/1950-1/8/1950.
- 13 Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kort verslag van de Belgische en Luxemburgse delegaties op 3 juli 1950 te Parijs gehouden*, EGKS inventarisnummer 61, 996.1, Plan Schuman, Commissie van Advies, verslagen, 1950-1951.
- 14 Een vergelijking tussen de Commissie Schumanplan, alleen voor ambtenaren, en gecombineerde vergadering van de Commissies Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek wees uit dat beide vergaderingen overeenkwamen.
- 15 *Gecombineerde vergadering, a.w. noot 11*.
- 16 *Ibid.*
- 17 *Ibid.*, blz. 5.
- 18 Duchêne, *a.w. noot 4*, blz. 211.
- 19 Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Codetelegram van Spierenburg, 21 juli 1950*, EGKS inventarisnummer 40, 996.1, Plan Schuman, Algemeen, deel III, 1/7/1950-1/8/1950.
- 20 In alle bronnen wordt uitgegaan van het Nederlandse plan, maar zoals eerder aangegeven was het een advies van de Raad

van Europa en een produkt van een samenwerkingsverband tussen de Benelux-landen, zoals bleek uit de verslagen van de bijeenkomsten in Brussel en Parijs en uit de gecombineerde vergaderingen van de Commissies Buitenlandse Zaken en Handelspolitiek.

- 21 *Gecombineerde vergadering*, 21 juli 1950, blz. 1-2.
- 22 *A.w. noot 19*.
- 23 *Gecombineerde vergadering*, 21 juli 1950, blz. 4.
- 24 *Ibid.*, blz. 5.
- 25 *Gecombineerde vergadering*, 4 augustus 1950, blz. 3.
- 26 *Gecombineerde vergadering*, 16 september 1950, blz. 1.
- 27 *Gecombineerde vergadering*, 7 december 1950, blz. 1.
- 28 *Ibid.*, blz. 4.
- 29 Rik Coolsaet, *België en zijn Buitenlandse Politiek 1830-2000*, Leuven: Uitgeverij Van Halewyck, tweede druk, 2001.
- 30 *Ibid.*, blz. 390; en *a.w. noot 2*.

Drs Mila von Klimburg is als politicologe afgestudeerd aan de Haagse vestiging van de Universiteit Leiden.

Westelijke Balkan als *testcase* voor de Europese Unie

Sinds de oorlog in Kosovo heeft de EU zich in toenemende mate betrokken getoond bij de vredes- en hervormingsprocessen op de Westelijke Balkan. De Unie speelde een leidende rol bij het oplossen van enkele crises en conflicten en nam er een aanzienlijk deel van de Amerikaanse militaire verantwoordelijkheden over. Zij initieerde het zg. Stabilisatie- en Associatieproces, dat tot doel heeft de Balkanlanden uit te rusten met 'de middelen om stabiele democratieën te onderhouden; te verzekeren dat de rechtsstaat zegeviert; en open en bloeiende economieën te steunen die zijn geënt op Europese praktijken en standaarden'.¹ Uitdrukkelijk hebben alle betrokken landen het perspectief op het EU-lidmaatschap gekregen. Vooral dit laatste besluit heeft de EU echter voor grote dilemma's geplaatst, en het is de vraag of de Westelijke Balkan per saldo bij zo'n perspectief gebaat is.

Voordat op deze vraag nader wordt ingegaan, eerst iets over de redenen voor dit opmerkelijk forse engagement. De reden is *niet* dat de EU in de periode vóór Kosovo geen belangstelling had voor de Westelijke Balkan. Herinnerd mag worden aan de zomer van 1991, toen Joegoslavië uiteen begon te vallen en de EG eind juni haar trojka uitzond om een vergelijk tot stand te brengen tussen Belgrado en de afgescheiden deelrepublieken Slovenië en Kroatië. 'Het uur van Europa is gekomen', juichte de Luxemburgse minister van buitenlandse zaken Poos. Toen echter de Servisch-Kroatische oorlog uitbrak, en vervolgens de spanningen in Bosnië-Herzegovina opliepen, bleek de EU weinig te kunnen uitrichten. Zij miste de vereiste machtsmiddelen en zij was bovendien intern verdeeld over vragen als: moet Joegoslavië bijeen blijven of verdient opsplitsing in onafhankelijke staten de voorkeur? Deze Europese machteloosheid maakte dat de Amerikanen zich, na lang aarzelen, genoodzaakt voelden in te grijpen. Amerikaanse bombardementen op Servische doelen maakten in 1995 een eind aan het geweld in Bosnië. Het vredesakkoord van Dayton legde vervolgens de basis voor meer stabiele verhoudingen in de republiek. Maar de Europeanen stonden in Dayton langs de zijlijn, terwijl ze tijdens de crises in Albanië (1997) en Kosovo (1999) niet tot effectief gezamenlijk optreden in staat bleken.

Dat hier na Kosovo verandering in kwam, heeft *allereerst* te maken gehad met de *afgenomen kans op nieuwe massale uitbarstingen van geweld*, dit mede dank zij de aanwezigheid van internationale vredesmachtsen. De nadruk kwam te liggen op wederopbouw en economisch herstel, zaken waar de EU beter voor is toegerust dan voor militaire interventies. Met het verdwijnen van Tudjman in Kroatië en Milošević in Servië leek bovendien het ontstaan van democratieën niet langer een utopie. Ook hier kon 'Europa' een wezenlijke bijdrage leveren. Onderwijl maakten de Amerikanen duidelijk dat ze hun militaire aanwezigheid drastisch zouden inkrimpen: in hun wereldpolitiek neemt de Balkan slechts een secundaire rang in.

Een *tweede reden* is dat eerder geschetste *meningsverschillen* binnen de EU, samen met het gevaar van nieuwe oorlogen, *naar de achtergrond* geraakten en plaatsmaakten voor een ruime consensus over de noodzaak de Balkan met spoed te hervormen. Een belangrijke prikkel hierbij was het schrikbeeld dat na achtereenvolgende uitbreidingsronden, en zeker na toetreding van Roemenië en Bulgarije, er binnen het EU-gebied een soort enclave zou ontstaan van arme, achtergebleven en geïsoleerde landen, waar de grensoverschrijdende criminaliteit en terroristische bewegingen een aantrekkelijke ankerplaats zouden vinden. Ook de noodzaak de Westelijke Balkan 'dichter bij Europa' te brengen, ging daarom tot de consensus behoren.

In de *derde plaats* kreeg de EU de beschikking over een meer handzaam *instrumentarium* voor stabilisering van de Balkan. De kennis over het gebied was snel toegenomen sinds de demonstraties van onkunde in het najaar van 1991, toen de interne EU-discussies voornamelijk aan de hand van volkenrechtsteksten werden gevoerd. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kreeg onder Hoge Vertegenwoordiger Solana het vermogen effectief bij te dragen aan beheersing van crises. Zo was de EU direct betrokken bij het akkoord van Ohrid (augustus 2001), dat de spanningen rond de Albanese minderheid in Macedonië beoogde op te lossen, en bij het vergelijk tussen Servië en Montenegro (maart 2002) over een federatie van de twee entiteiten. De

versterking van het Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB) hield in dat de EU zelfstandig militaire taken kon gaan uitvoeren. Dit leidde onder meer tot *Operatie-Concordia* in Macedonië en tot het besluit de NAVO-vredesmacht SFOR in Bosnië af te lossen.

In de vierde plaats vonden tussen 1998 en 2004 de onderhandelingen plaats over toetreding tot de EU van een reeks Midden-Europese landen. Eén van de ervaringen die tijdens dit proces werden opgedaan, was dat er langs deze weg op zeer effectieve wijze hervormingen vielen te bewerkstelligen. De betrokken landen, die alle graag lid van de EU wilden worden, zagen dat ze geen andere keus hadden dan te voldoen aan de zware voorwaarden van Brussel. Perspectief op lidmaatschap schiep dus het best denkbare draagvlak voor doelgerichte aanpassingen en voor de grote offers die hiermee gepaard gin-

De nieuwe lidstaten uit Centraal-Europa vormden, samen met Griekenland, een krachtige lobby voor de Balkanpolitiek van de EU

gen. De verleiding was daarom groot een dergelijk scenario ook op de Balkan op gang te brengen. Hier kwam nog bij dat de EU tijdens het toetredingsproces in Midden-Europa grote ervaring had opgedaan met het invoeren van het *acquis communautaire* in aspirant-lidstaten. Het leek aantrekkelijk deze expertise niet verloren te laten gaan; de deskundigen die bij dit proces betrokken waren geweest, vormden uiteraard een krachtige lobby voor een dergelijke zienswijze. Een andere lobby vormden na mei 2004 de nieuwe lidstaten uit Midden-Europa, die samen met Griekenland krachtig ijverden voor een actievere Balkan-politiek.

Stabilisatie en associatie

De inleidende stap van de EU was een document dat de Europese Commissie midden tijdens de Kosovo-oorlog liet verschijnen en waarin voor het eerst de term *Stabilisatie- en Associatieproces* (SAP) werd gebruikt.² Dit initiatief kreeg in juni 1999 een vervolg met het *Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa*, waarin de betrokken landen het 'perspectief op EU lidmaatschap' kregen aangereikt.³ Een jaar later verklaarde

de Europese Raad in Feira dat *de vijf landen van de Westelijke Balkan, t.w. Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Servië-Montenegro en Macedonië*, 'potentiële kandidaten' voor het EU-lidmaatschap waren. Een topontmoeting in Zagreb op 24 november 2000 bevestigde dit beleid en stelde vast dat het *Stabilisatie- en Associatieproces* de 'kern van het beleid van de Unie' ten opzichte van de Westelijke Balkan vormde. 'De eenwording van Europa zal pas volledig zijn als deze landen tot de Europese Unie zijn toegetreden,' aldus de Europese Commissie in een beleidsdocument uit 2003.⁴ Anders dan met de Midden-Europese landen was gebeurd, zouden de Balkanlanden echter *niet als één groep* worden binnengehaald. De EU-top van Thessaloniki (juni 2003), die een gedetailleerde agenda voor de regio opstelde, benadrukte het *regattabeginsel*, waarbij de verst gevorderde landen het eerst voor lidmaatschap in aanmerking komen.

Het Stabilisatie- en Associatieproces heeft zich ontwikkeld tot een samenstel van mechanismen dat is bedoeld als 'framework for the European course of the Western Balkan countries, all the way to their future accession'. Hierbij volgt het twee doelen die in elkaars verlengde liggen, nl. regionale *stabilisatie* (korte en middellange termijn) en Europese *associatie* (middellange en lange termijn). Terwijl aanvankelijk de nadruk lag op herstel van de oorlogsschade en zorg voor vluchtelingen, staan sinds Thessaloniki programma's centraal die gericht zijn op associatie met de EU: ontwikkeling van functionerende instellingen, aanpassing van wetgeving en *capacity building*. Onderstreept wordt verder dat toenadering tot de EU vergezeld moet gaan van ontwikkeling van regionale samenwerking, waarvoor eveneens concrete doelen (vrijhandel, een gemeenschappelijke markt voor gas en elektriciteit, visavrij reisverkeer) zijn aangegeven. Het Stabilisatie- en Associatieproces bestaat uit twee fasen. Eerst komt het proces dat is gericht op het afsluiten van een zg. Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst. In de tweede fase wordt deze overeenkomst geïmplementeerd, wat een voorwaarde is voor onderhandelingen over het EU-lidmaatschap.

Tot dusver hebben slechts twee van de vijf West-Balkanlanden een dergelijke Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst met de EU kunnen afsluiten, nl. Macedonië (april 2001) en Kroatië (oktober 2001). Met de drie overige kandidaten zijn de gesprekken nog maar nauwelijks begonnen. De inhoud van de

overeenkomsten is qua opzet identiek aan de *Europa-akkoorden* die in de jaren '90 met de Midden-Europese landen werden afgesloten, maar er is alle ruimte voor het zetten van nationale accenten. Tot de onderwerpen behoren: politieke dialoog; regionale samenwerking; vrij verkeer van goederen, van werknemers en kapitaal; vrijheid van vestiging en het verrichten van diensten; en harmonisatie van wetgeving, justitie/binnenlandse zaken en samenwerkingsbeleid.⁵

Daarnaast heeft de EU enkele steunprogramma's ontwikkeld. Hieronder valt in het bijzonder het CARDS-programma (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*), dat najaar 2001 van start ging. Tot 2006 is hiervoor een bedrag van 4,65 mrd euro uitgetrokken. Sinds najaar 2000 geldt bovendien een stelsel waarbij de meeste producten uit de Westelijke Balkan zonder heffingen toegang hebben tot de EU-markt. Bestaande tarieven worden aan EU-zijde sneller omlaag gebracht dan omgekeerd. In het kader van het Stabiliteitspact heeft de EU bovendien aangedrongen op bilaterale vrijhandelsverdragen tussen de Balkanlanden.

Wat de EU voor ogen staat, is een identiek proces als in Midden-Europa, waarbij de betrokken landen via associatieverdragen en pre-accessiesteun geleidelijk rijp worden gemaakt voor het lidmaatschap. Om een aantal redenen echter zal het proces op de Westelijke Balkan aanmerkelijk *meer tijd* in beslag nemen. De verleiding is natuurlijk groot om, als het om de Balkan gaat, terug te denken aan het Joegoslavië van Tito, dat in de jaren '70 een stuk dichterbij de toenmalige EG stond dan Midden-Europese landen als Polen en Hongarije. Delegaties van de Nederlandse vakbeweging bezochten Joegoslavië om ter plekke kennis te nemen van het Joegoslavische stelsel van arbeidersbestuur, dat gold als 'inspiratiebron en proeftuin'.⁶ Nederlandse diplomaten werkten tijdens de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa op sommige punten eendrachtig samen met de Joegoslavische delegatie. Ook op het terrein van vrouwenemancipatie genoot het land een goede reputatie. Inmiddels is Slovenië, het welvarendste deel van de oude Joegoslavische federatie, tot de EU toegetreten en heeft de EU zich bereid verklaard ook met Kroatië onderhandelingen over het lidmaatschap te openen.

Weinig EU-perspectief

Maar in de rest van de Westelijke Balkan is de toestand zodanig, dat het 'Europese perspectief' voor deze landen voorlopig weinig relevantie heeft. Tien

jaar na het vredesakkoord van Dayton blijken in *Bosnië-Herzegovina* de instrumenten van machtsdeling tussen Serviërs, Kroaten en moslims uiterst fragiel en vormen ze eerder een hindernis voor dan een bijdrage tot effectieve hervormingen. Terwijl het nog geen vier miljoen inwoners tellende land over hooguit 20 km snelweg beschikt, telt het 18 regeringen en maar liefst 1000 ministers. Bij verkiezingen zegevierden stevast nationalistische partijen, waardoor het onderling wantrouwen in stand wordt gehouden. Onder druk van de EU heeft het land geprobeerd de centrale staatsinstellingen te versterken, ten koste van de etnische componenten. Maar tegelijk heeft de Hoge Vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap dusdanig grote bevoegdheden om in het bestuur van de republiek in te grijpen, dat het streven de Bosnische autoriteiten méér eigen verantwoordelijkheid te geven, moeilijk te verwezenlijken is. Lord Ashdown, die deze post sinds 2002 heeft vervuld, zag zich herhaaldelijk genoodzaakt hoge (gekozen) functionarissen te ontslaan. Eind maart 2005 stuurde hij zelfs het Kroatische lid van het presidentschap naar huis. Zolang deze afhankelijkheid van buitenlandse bescherming en bemoeienis voortduurt, en er een omvangrijke internationale troepenpresentie nodig blijft, kan er van snelle toenadering tot de EU moeilijk sprake zijn.

In *Servië-Montenegro* was het vertrek van Milošević, onder druk van massale straatprotesten, voor de EU aanvankelijk reden tot optimisme. Het geweld in ex-Joegoslavië in de jaren '90 was voortgekomen uit Servische ambities; tegelijk was duidelijk dat stabilisatie van de Westelijke Balkan een illusie zou blijven zolang er geen ingrijpende hervormingen in Belgrado zouden plaatsvinden. Dit proces is echter nog nauwelijks van de grond gekomen. De moord op premier Djindjić, in 2003, en de verkiezingszege van de extreem-nationalistische partij SRS illustreren het voortduren van de oude tegenstellingen. Een ander struikelblok is de relatie tussen Servië en het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag. De onwil of het onvermogen van de autoriteiten aan alle verzoeken om uitlevering te voldoen, hebben in het bijzonder voor het Verenigd Koninkrijk en Nederland aanleiding gevormd met het aangaan van nauwere EU-relaties met Belgrado voorzichtig te zijn. Pas in april 2005 kwam de Europese Commissie met een haalbaarheidsrapport, waarin geconstateerd werd dat er onderhandelingen konden beginnen over een Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst.



Een andere reden voor het gebrek aan EU-toenadering tot Belgrado vormt de onzekerheid over de uiteindelijke staatkundige structuur. Zo is er nog geen definitief akkoord bereikt over de status van Montenegro, waar een groeiende behoefte aan onafhankelijkheid bestaat. In 2002 kwam door toedoen van EU-Hoge Vertegenwoordiger Solana de Overeenkomst van Belgrado tot stand, die voorzorg in een *tijdelijke Unie van Servië en Montenegro*, met een ruime mate aan economische zelfstandigheid voor beide partners. Aangezien echter het akkoord tegelijk voorziet in een referendum over de toekomst van deze Unie, vermoedelijk begin 2006, worden belangrijke besluiten over hervormingen in beide entiteiten steeds weer uitgesteld.

Een soortgelijk obstakel, dat zo mogelijk nog meer emoties oproept, vormt *Kosovo*, met zijn grote Albanese meerderheid. Het geweld dat in maart 2004 in het gebied uitbrak, en dat gevolgd werd door aanvallen in Belgrado op moskeeën, liet zien dat de toestand nog steeds explosief is. De verkiezingen van najaar 2004 werden door de Serviërs geboycot. Tot premier van de nieuwe (provisie)le regering, die taken verricht naast het internationale VN-bestuur

Het stabilisatie- en associatieproces in de Westelijke-Balkanlanden zal veel meer tijd vergen dan dat in Centraal-Europa

UNMIK, werd een man benoemd die door het Joegoslavië-tribunaal van oorlogsmisdaden is beschuldigd en na enkele maanden moest aftreden. Formeel maakt Kosovo, volgens resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad, nog steeds deel uit van Servië. Over de status van het gebied wordt pas gesproken als er vorderingen zijn gemaakt met democratie, rechtsstaat en bescherming van minderheden. Tegelijk is duidelijk dat voor Belgrado elk gesprek over onafhankelijkheid onaanvaardbaar is, terwijl deze oplossing voor de Albanese partijen in Kosovo de enige aanvaardbare is.⁷

Over *Macedonië* wordt iets gunstiger geoordeeld. Anders dan in de twee eerdergenoemde republieken is hier sinds het uiteenvallen van Joegoslavië géén burgeroorlog uitgebroken. Spanningen in 2001 tussen de Macedoonse meerderheid en de Albanese

minderheid konden door de internationale gemeenschap in een vroegtijdig stadium worden bezworen. In de Overeenkomst van Ohrid werd vervolgens een programma vastgelegd dat moet leiden tot een gedecentraliseerde en multi-etnisch bestuurde staat. Hoopgevend is dat na de plotselinge dood bij een vliegtuigongeluk van president Trajkovski (februari 2004), een van de architecten van de overeenkomst, er geen nieuwe conflicten uitbraken. Ook mislukten pogingen van Macedoonse nationalisten de afspraken via een volksstemming ongedaan te maken. Bij het referendum, dat in november 2004 plaatsvond, kwam slechts een kwart van de kiezers opdagen, wat de uitslag ongeldig maakte.

Maart 2004 diende Macedonië een aanvraag voor het EU-lidmaatschap in. Duidelijk is dat het nog enkele jaren zal duren voordat de onderhandelingen van start zullen gaan: voorlopig is men nog druk bezig met het beantwoorden van de ruim 3.000 vragen die de Europese Commissie heeft gesteld. Intussen is er nog geen oplossing gevonden voor de naam die het land officieel moet voeren. De Verenigde Staten hebben onlangs besloten het land onder de naam 'Republiek Macedonië' te erkennen. Griekenland wenst echter te blijven vasthouden aan een eerder gevonden internationaal compromis: 'the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)'. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk gaan hierin mee, en zolang dit het geval is, blijft er twijfel bestaan over de nationale soevereiniteit. Ook de grens tussen Macedonië en Kosovo is nog niet definitief vastgelegd.

Over *Albanië* schreef de Europese Commissie in 2004 dat er, ten gevolge van het slechte politieke klimaat, weinig ruimte is voor hervormingen. Er is steeds meer sprake van spanningen tussen de partijen en binnen de regerende Socialistische Partij (SP). Bij de plaatselijke verkiezingen van oktober 2003 werden ernstige tekortkomingen geconstateerd. Bovendien is gebleken dat het ambtelijk apparaat niet bij machte is de verplichtingen na te komen die bij de onderhandelingen over een Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst gemaakt zijn. Speciale redenen tot zorg vormen in de ogen van de Commissie de georganiseerde misdaad, de corruptie en het disfunctioneren van het rechtssstelsel.⁸

Groot verschil met Midden-Europa

Het beeld dat dit overzicht oproept, wijkt duidelijk af van dat in Midden-Europa. De Westelijke Balkan onderscheidt zich in de *eerste plaats* door zijn opval-

lend sterke *afhankelijkheid van de buitenwereld*. Over het vertrek van de internationale militaire en politiemachten is nog geen enkele afspraak gemaakt: het vermoeden heerst dat deze troepen er nog minstens tien jaar zullen blijven. Dit vormt op zich zelf al een niet geringe belasting voor het associatieproces, om over toetreding nog maar te zwijgen. In de *tweede plaats* zijn de problemen rond *falend bestuur*, en de hieruit voortvloeiende corruptie en criminaliteit, onvergelijklijk veel groter dan in landen als Polen. Vooral Albanese criminele organisaties blijken onkwetsbaar, wellicht omdat ze ingebed zijn in de Albanese *clan*-structuur. Met hun handel in zaken die variëren van heroïne en wapens tot vrouwen en tabak, moeten ze volgens een rapport van Europol 'among the main threats to the EU' worden beschouwd.⁹

Wat we in Midden-Europa eveneens veel minder zijn tegengekomen dan op de Balkan, zijn de *problemen van nationale identiteit en staatsvorming*. De scheiding van Tsjechoslowakije was een vreedzaam proces; spanningen rond nationale minderheden hier en elders in de regio konden door overleg worden aangepakt. Geheel anders is de situatie op de Westelijke Balkan, zoals uit ons overzicht blijkt. Als het waar is dat een minimum aan nationale cohesie vereist is om de offers te brengen die nodig zijn voor overname van het *acquis communautaire*, en dat de EU moeilijk met landen kan onderhandelen die niet bij machte zijn hun Europa-beleid te coördineren, is er ook in dit opzicht reden tot pessimisme.

Voor de *economische ontwikkeling* geldt eveneens dat de vier landen zich op een lager niveau bevinden dan Midden-Europa. Weliswaar is na de verwoestingen van de jaren '90 van enig herstel sprake, maar de afhankelijkheid van internationale donoren blijft onverminderd bestaan. In Albanië bedroeg het bruto nationaal inkomen per hoofd \$1.380, in Bosnië-Herzegovina \$1.270, in Macedonië \$1.700 en in Servië-Montenegro \$1.400.¹⁰ Ook de officiële werkloosheid is alarmerend, met Bosnië-Herzegovina (40%) en Servië-Montenegro (31%) als grootste uitschieters. Wat de EU-hulp betreft, deze is de afgelopen jaren duidelijk afgenomen, wat te maken heeft met het feit dat veel dure herstelwerkzaamheden inmiddels verricht zijn.¹¹ Zorgwekkend is echter ook dat het niveau van buitenlandse investeringen, die doorslaggevend zijn geweest voor de economische groei in Midden-Europa, ver bij de verwachtingen achter is gebleven.

De vrees is verder dat de eerstkomende jaren de aan-

dacht van de EU vooral gericht zal zijn op de toetreding van *Kroatië*, en dat de te verwachten uitbreiding van de hulpfondsen (in de vorm van pre-accessiesteun) aan dit land ten koste zal gaan van de hulp aan de armere gebieden in de regio. Tegelijk is het echter wél zo dat het EU-besluit van juni 2004 aan Kroatië de status van kandidaat-lid te verlenen, in buurlanden enthousiast werd verwelkomd als een teken dat de successen van Midden-Europa in beginsel ook op de Balkan te verwezenlijken zijn.¹² Kroatië was onder de extreme nationalist Tudjman een land dat door de EU op ruime afstand werd gehouden. Na zijn dood, eind 1999, kon al spoedig een Stabilisatie- en Associatie Overeenkomst worden afgesloten. De kandidaat-status kreeg Kroatië al op een moment dat die overeenkomst nog niet eens in werking was getreden.

Tot besluit

De Westelijke Balkan vormt in veel opzichten een belangrijke test voor de EU. Om te beginnen heeft het gebied te maken met de last van het verleden: de herinnering aan de machteloosheid van de jaren '90 en de twijfel of de Unie thans wél in staat is tot effectief optreden. Tegelijk kan het perspectief op lidmaatschap op veel enthousiasme rekenen. 'EU membership is an idea that unites and inspires everybody – the government, all political parties and all citizens', zo rapporteerde de Britse ambassade in Macedonië.¹³

Het mag echter duidelijk zijn dat, met uitzondering van Kroatië, *de weg van de Westelijke Balkan naar Brussel nog lang zal zijn*. Op de kortere termijn mag dan ook betwijfeld worden of het verstandig is het einddoel van lidmaatschap al te veel te benadrukken. Anders gezegd: de betrokken landen zijn minder gebaat bij pre-accessiesteun en programma's ter overname van het *acquis communautaire* dan bij bevordering van economische ontwikkeling en ondersteuning bij het creëren van goed bestuur.

In het bijzonder ook zou de EU zich moeten concentreren op bevordering van onderlinge samenwerking, zeker op economisch gebied. Tijdens de recente Zuidoost-Europa-top in Skopje, die een aanzet in deze richting probeerde te geven, werd terecht opgemerkt dat de huidige situatie van kleine, gefragmenteerde markten potentiële investeerders afschrikt. Helaas draagt ook de EU bij tot bestending van deze toestand omdat de Stabilisatie- en Associatie Overeenkomsten *bilaterale instrumenten* zijn, gericht op het creëren van niet één maar vijf afzon-

derlijke vrijhandelszones. Het feit dat Kroatië thans een aparte plaats gaat innemen (aannemende dat het bereid zal zijn aan de eisen van het Joegoslavië-tribunaal te voldoen), betekent dat er een groep landen overblijft die wat betreft armoede en economische achterstand vergelijkbaar zijn. Hopelijk vormt dit de stimulans voor een nieuwe aanpak.

Noten

- 1 EC DG External Relations: *The European Union and the Western Balkan. Building the Future Together*, 2004, blz. 5.
- 2 Mededeling van 26 mei 1999 van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over het stabilisatie- en associatieproces in de landen van Zuidoost-Europa, COM (1999) 235 def.
- 3 *Stability Pact for South Eastern Europe*, Keulen, 10 juni 1999, art. 20.
- 4 Mededeling van 21 mei 2003 van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over 'The Western Balkans and European Integration', COM (2003) 285 def., blz. 2.
- 5 Zie bijv. Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening namens de Europese Gemeenschap van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten en de Republiek Kroatië anderzijds', Brussel, 9 juli 2001, Com (2001) 371 def.
- 6 R. Boonzajer Flaes & J. Ramondt, *Autoriteit en democratie. Arbeiderszelfbestuur in rijke en arme Joegoslavische ondernemingen*, Rotterdam: Universitaire Pers, 1974, blz. vii.
- 7 Zie Yannick du Pont, 'Scenario's voor Kosovo', in deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 325-328.
- 8 Commission of the European Communities, *Albania. Stabilisation and Association Report 2004*, COM (2004) 203 final.
- 9 EUROPOL, *2003 European Union Organised Crime Report*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003, blz. 14.
- 10 European Commission/World Bank Joint Office: <http://www.seerecon.org/>.
- 11 M.J. Calić, *Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess auf dem Prüfstand*, Berlijn: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004, blz. 9.
- 12 S. Lehne, 'Has the "Hour of Europe" come at last? The EU's strategy for the Balkans', in: J. Batt (red.), *The Western Balkans: moving on*, Parijs: Institute for Security Studies, 2004, blz. 120.
- 13 House of Commons Foreign Affairs Committee, *The Western Balkans. Third Report of Session 2004-05*, Londen: The Stationary Office, 2005, blz. 14.

Drs J.W. van der Meulen is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan het European Studies Programme van het Instituut Clingendael.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

Mendeltje van Keulen and Alfred Pijpers *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*

**Clingendael European Papers No. 1, april 2005, 39 p.
ISBN 90-5031-100-8**

This paper discusses the background, agenda and principal results of the Netherlands' 2004 EU Council presidency. The six-month presidency, during which hundreds of government representatives are responsible for preparing and chairing Council meetings at the administrative and political EU level, is generally regarded by member states as a highlight period for national EU policy-making. Although this was the eleventh time the Dutch held the Council's chair, the challenges faced were far from routine.

Part I of the paper explores the domestic organization and management of EU policy-making in the Netherlands, as well as the objectives and issues that were central to this particular presidency. Three Dutch concerns were paramount: the problems of managing Council business in the broad setting of the EU of 25 nations (EU-25); to provide guidance to the EU; as well as to stimulate further 'Europeanization' at the central government level in The Hague.

Part II provides a balance sheet with emphasis on the following issue areas: the 'Hague Programme' for cooperation in justice

and home affairs; the political crisis surrounding nomination of the Barroso Commission; the presidency's involvement during the election turmoil in Ukraine; the Middle East Peace Process (MEPP); the European Security and Defence Policy (ESDP); and, last but not least, the run-up to the December 2004 European Council's decision on opening accession negotiations with Turkey.

Mendeltje van Keulen and Alfred Pijpers are research fellows at the Clingendael European Studies Programme.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: cesp@clingendael.nl.

De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Scenario's voor Kosovo

12 juni is het precies zes jaar geleden dat de NAVO Kosovo binnentrok en de Verenigde Naties er het civiele bestuur overnamen. Het conflict werd bevroren en de toekomstige politieke status onbestemd gelaten. Deze zomer zal zeer waarschijnlijk een aanvang worden gemaakt met de door de VN geleide onderhandelingen over de toekomstige status van de provincie. De Servische regering in Belgrado en de Albanese partijen in Priština staan hierbij lijnrecht tegenover elkaar. Waar Belgrado maximaal autonomie voor Kosovo binnen een Servisch staatsbestel zal aanbieden, zal Priština met niet minder genoegen nemen dan volledige onafhankelijkheid. De internationale gemeenschap is verdeeld en een compromis lijkt niet in zicht. Intussen neemt frustratie onder de bevolking over de uitzichtloze situatie toe, wat kan leiden tot nieuw geweld. Zonder een duidelijke Europese visie en daadkracht is oplossing van het vraagstuk onmogelijk. Een oplossing is niet alleen van belang voor de stabiliteit van Zuidoost-Europa. Wanneer het beleid mislukt, zal dat zeer negatieve gevolgen hebben voor de Europese Unie zelf, in de vorm van vluchtelingenstromen en toename van criminaliteit.

Nationalismen

In de jaren '70 bloeiden in het oude Joegoslavië het Albanese en het Servische nationalisme op. Albanen demonstreerden voor meer provinciale autonomie binnen de deelstaat-republiek Servië, terwijl de Servische bevolking benadrukte dat Kosovo een onlosmakelijk onderdeel vormde van Servië als bakermat van de Slavisch-orthodoxe beschaving. De federale president Tito wist dit verhitte debat tijdelijk rustig te krijgen door verregaande provinciale autonomie te geven onder de Joegoslavische grondwet van 1974. Na zijn dood in 1980 liepen spanningen echter snel weer op. Zo brak op 11 maart 1981 een grootschalige Albanese opstand uit, met als inzet de vestiging van een volwaardige Republiek binnen de Joegoslavische federatie. Deze rebellie werd hardhandig onderdrukt, maar het bleef onrustig. In 1989 bereikten spanningen in etnisch-Albanese ogen een voorlopig dieptepunt, met het teruggedraaien van de provinciale autonomie door de leider van Servië, Milošević. De Albanese partijen verklaarden vervolgens de onafhankelijke Republiek Kosova op 7 september 1990.

De Albanese en Servische gemeenschappen in Kosovo kwamen steeds scherper tegenover elkaar te staan. De Albanese gemeenschap richtte een parallel systeem op, dat zich uitstreckte over alle belangrijke sectoren van de samenleving en werd gefinancierd met een eigen belastingstelsel. Dit aanvankelijk geweldloze verzet, geleid door Ibrahim Rugova, maakte tegen het einde van de jaren '90 plaats voor gewapend verzet van het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK). Gewelddadigheden escaleerden, wat uiteindelijk leidde tot de NAVO-interventie van maart 1999.

Na de interventie werd onder VN-Veiligheidsraad-resolutie 1244 de soevereiniteit van de Federale Republiek Joegoslavië (*de facto* het romp-Joegoslavië van de Servische Republiek) bevestigd, maar werd de toekomstige politieke status van het gebied in het ongewisse gelaten. Deze zou door onderhandelingen tot stand moeten komen. Tot die tijd werd de Verenigde Naties de taak gegeven het gebied te besturen, waartoe een zogenaamde *UN Mission in Kosovo* (UNMIK) werd opgericht. Dit bestuur werd onder andere de volgende taken gegeven:

- 1 bevordering van substantiële autonomie en zelfbestuur;
- 2 zorgen voor veilige en ongehinderde terugkeer van alle vluchtelingen;
- 3 opzetten van tijdelijke instellingen voor democratisch en autonoom zelfbestuur, waaronder het organiseren van verkiezingen; en
- 4 begeleiding van het onderhandelingsproces over de status van het gebied en het overdragen van bevoegdheden naar de instellingen, zoals vastgelegd in een overeenkomst.

Impasse

Hoewel er sinds 1999 stevige vooruitgang is geboekt met het opzetten van de tijdelijke instellingen voor zelfbestuur en er verscheidene verkiezingen zijn gehouden, is de terugkeer van de Servische bevolking niet op gang gekomen. Onderhandelingen over de status staan voor deze zomer op de agenda, maar ze lijken reeds voor aanvang vast te zitten. De standpunten van de Servische en Albanese politieke leiding zijn verder verhard door het recente conflict. Albanese politieke leiders houden unaniem vast aan hun eis voor volledige onafhankelijkheid, hierin

gesteund door het Albanese deel van de bevolking (rond de 90%). De Albanese onderhandelaars zullen zich beroepen op het recht op zelfbeschikking en stellen dat de Servische regering door haar terreur in de jaren '90 het morele recht heeft verspeeld Kosovo te besturen.

De Servische onderhandelaars zullen dit streven naar onafhankelijkheid rigoureus van de hand wijzen en provinciale autonomie aanbieden. Hierbij zullen ze wijzen op het belang van de provincie als bakermat van de Servisch-orthodoxe beschaving en haar eeuwenoude orthodoxe monumenten. Daarnaast zullen ze aandacht vragen voor het aanhoudende geweld tegen de Servische bevolking in Kosovo sinds 1999 en stellen dat onafhankelijkheid zal leiden tot een mono-etnisch, zuiver Albanees Kosovo. Ze zullen zich beroepen op de soevereiniteit van hun staat, bevestigd door VN-resolutie 1244.

De afstand tussen de twee diametraal tegenovergestelde standpunten heeft een zeer destabiliserend effect op de provincie, waarbij een ongelooflijke hoeveelheid energie door beide partijen wordt geïnvesteerd in het bewerkstelligen van een situatie die de hand van de eigen partij tijdens de komende statusonderhandelingen zal versterken. De context

Onderhandelingen over Kosovo's status zitten vast door verharde standpunten van de Servische en Albanese politieke leiding

van deze onderhandelingen is verre van optimaal; zo is de economische situatie slecht, zitten grootschalige rellen tegen de Servische bevolking nog vers in het geheugen en werd eerder dit jaar de populaire premier van Kosovo voor het oorlogstribunaal in Den Haag gedaagd.

Al ten tijde van het oude Joegoslavië was Kosovo een grote netto-ontvanger van staatssteun; deze situatie is weinig verbeterd. De economie drijft voornamelijk op hulp gelden, gelden uit de diaspora en overheidsuitgaven.¹ De meeste nieuwe banen worden geschapen in de publieke sector.² De werkloosheid wordt geschat rond de 50%. De onduidelijke status komt het investeringsklimaat niet ten goede. Vooral jongeren worden de dupe van de economische malaise. Zo zijn ze des te meer vatbaar voor nationalistische

mobilisatie. Jongeren zijn traditioneel de grootste groep deelnemers aan rellen, zoals ook vorig jaar maart weer bleek toen onderhuidse spanningen tot een zeer gewelddadige explosie kwamen. Aan Albanese zijde braken grootschalige ongeregelde heden uit, waarbij de Servische bevolking het moest ontgelden. Dit leidde tot de dood van 19 burgers (Albanezen en Serviërs) en bracht duizenden vluchtelingen. Talloze huizen en orthodoxe monumenten werden verwoest. De grootste Servische partijen grepen de rellen aan om zich terug te trekken uit verkiezingsproces en parlement.

Aan Albanese zijde liep de frustratie eerder dit jaar sterk op, toen de populaire premier van Kosovo, oud-guerrillaleider Ramush Haradinaj, aftrad en zich vrijwillig overgaf aan het tribunaal in Den Haag. Intussen verliest de Kosovo-Albanese bevolking haar geduld met UNMIK, die zij meer ziet als een bezettingsbestuur dan een bevrijdingsbestuur. UNMIK probeert met haar *Standards before Status*-proces de leefomstandigheden in Kosovo te verbeteren en de statusdiscussie af te remmen. In een lijvig *Kosovo Standards Implementation Plan* is uiteengezet wat er zoal dient te gebeuren om de situatie te verbeteren.³ Het betreft hier onder meer maatregelen op het gebied van het opbouwen van democratische instellingen, een functionerend rechtssysteem, garanderen van minderhedenrechten en terugkeer, decentralisatie en bevorderen van de economie. Het *standards*-proces wordt handig gebruikt als drukmiddel op Kosovo-Albanese politici om meer aandacht te besteden aan de positie van de niet-Albanese bevolking. Deze zomer zal de VN evalueren in hoeverre Kosovo voortgang heeft geboekt bij de implementatie van de standaarden. Indien deze voldoende wordt geacht, zal de statusdiscussie aanvangen. Het is echter vrijwel ondenkbaar dat deze discussie *niet* van start zal gaan, aangezien dit tot acute onrust zou leiden onder de Albanese bevolking. Het is evenwel moeilijk voor te stellen dat dit onderhandelingsproces snel zal leiden tot een eindresultaat. Er liggen nu allerlei opties op tafel, die ik kort zal aanstippen. Daarna zal ik verder ingaan op de meest waarschijnlijke uitkomst van het proces, namelijk voorwaardelijke *de facto* onafhankelijkheid.

Reïntegratie in Servië als (autonome) provincie

Reïntegratie van Kosovo bij Servië, ofwel een terugkeer naar de situatie vóór de NAVO-interventie, lijkt zonder meer uitgesloten. Zelfs terugkeer naar de situ-

atie zoals deze was tussen 1974 en 1989, waarin Kosovo de status had van een autonome provincie, is een gepasseerd station. Iedere vorm van autonomie binnen Servië is na de escalatie van het geweld in de jaren '90 en gegeven de huidige feitelijke situatie een illusie. De volledige Kosovo-Albanese gemeenschap (90% van de bevolking) sluit deze optie uit. Deze zou dan ook zonder twijfel leiden tot een nieuw gewapend conflict. Het zou goed zijn als de internationale gemeenschap, bij gebrek aan een heldere visie voor de toekomst van Kosovo, in ieder geval deze optie definitief zou uitsluiten. Dit zou de gemoederen van de Kosovo-Albanen helpen bedaren en waarschijnlijk enige ruimte geven om over het statusvraagstuk tot een compromis te komen.

Groot-Albanië

Zoals er een beweging is voor een Groot-Kroatië en Groot-Servië, zo bestaat er een kleine actieve beweging voor een Groot-Albanië. Deze gedachte behelst samensmelting van Albanië en Kosovo, alsmede gebieden van Zuid-Servië, Oost-Montenegro en West-Macedonië met een Albanese meerderheid. Het betreft hier een kleine (maar vastberaden) beweging die politiek, intellectueel en militair tot op zekere hoogte georganiseerd is. Net als de eerste optie, moet ook deze echter als irreëel worden afgedaan.

De internationale gemeenschap zal onder geen beding toestaan dat er (etnische) grenswijzigingen zullen plaatshebben in de Balkan, aangezien dit tot een gevaarlijke kettingreactie zou leiden. Bovendien lijkt steun voor deze optie in Kosovo betrekkelijk klein.

De angst ervoor, vooral onder de Slavische bevolking in Zuidoost-Europa, is echter wel sterk en dient als zodanig serieus te worden genomen. Het is dus van belang dat deze optie zeer krachtig door de internationale gemeenschap bij voorbaat wordt uitgesloten.

Opdeling van Kosovo

Bij de keuze voor opdeling zou het noordelijk deel van Kosovo, met een Servische meerderheid, zich aansluiten bij Servië. De rivier de Ibar in Mitrovica vormt in dit scenario de nieuwe grens. Deze optie kan eveneens bij voorbaat worden uitgesloten. Net als bij het Groot-Albanië-scenario is het ondenkbaar dat de internationale gemeenschap akkoord zal gaan met het trekken van een nieuwe (etnische) grens binnen Kosovo. Dit zal leiden tot soortgelijke claims van (delen van) de Albanese bevolking in West-Macedonië en Zuid-Servië (en mogelijk zelfs

in Montenegro), evenals van de Servische gemeenschap in Bosnië en Herzegovina. Een opdeling is ook niet in het belang van de Servische bevolking in Kosovo, waarvan het grootste deel niet in Noord-Kosovo woont, maar in diverse enclaves ten zuiden van de rivier de Ibar. Ook het grootste deel van het Servisch-orthodoxe erfgoed bevindt zich ten zuiden van Mitrovica.

Aansluiting bij Unie Servië & Montenegro als gelijkwaardige eenheid

De Europese Unie, Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana voorop, leek vorig jaar in te zetten op aansluiting van Kosovo als derde eenheid bij de Unie van Servië en Montenegro. Deze optie is echter weinig reëel, daar deze nieuwe Unie voornamelijk een lege huls lijkt, met een beperkte houdbaarheidsdatum. Hoewel de Europese druk op Montenegro zeer groot is om deel te blijven uitmaken van de Unie, is het zelfs waarschijnlijk dat in 2006 een referendum zal leiden tot het uitroepen van de onafhankelijkheid van Montenegro. Het is moeilijk voor te stellen dat de Kosovo-Albanen in een dergelijk geval niet direct de onafhankelijkheid zullen uitroepen. Nog los hiervan is er geen steun onder de Albanese bevolking om toe te treden tot enige gezamenlijke staatsvorm met Servië.

Onafhankelijkheid

Vaak wordt een moreel argument aangehaald om de onafhankelijkheidsoptie te verdedigen. De Servische staat zou zijn recht hebben verspeeld Kosovo te besturen door zijn onderdrukking van de Albanese bevolking in de jaren '90. Een belangrijker argument voor deze oplossing is de feitelijke situatie in Kosovo, waarbij een overgrote meerderheid van de bevolking (rond de 90%) met niets minder dan onafhankelijkheid genoeg neemt. Het tegengaan van dit streven kan slechts met middelen die de internationale gemeenschap niet kan en wil inzetten. Aangezien *onafhankelijkheid op termijn* aldus *onafwendbaar* lijkt, is het verstandig dit proces te begeleiden en aan voorwaarden te verbinden, zoals gebeurt met het *Standards before Status*-proces. Onvoorwaardelijke en te snelle onafhankelijkheid kan desastreuze gevolgen hebben voor de positie van minderheden in Kosovo, alsmede voor de regionale stabiliteit.

Evaluatie voorwaarden voor onafhankelijkheid

Een goed basismodel voor een begeleid proces is het werk van de internationale *Independent Commis-*



sion on Kosovo,⁴ die al in 2000 een belangrijke studie verrichtte naar het statusvraagstuk. Deze commissie verbindt een tweetal belangrijke hoofdvorwaarden aan een dergelijke voorwaardelijke onafhankelijkheid, te weten:

- 1 een substantiële verbetering van de mensenrechten-situatie en de terugkeer van vluchtelingen; tolerantie is de politieke en morele voorwaarde voor zelfbeschikking;
- 2 het uitsluiten van (verdere) grenswijzigingen en de garantie dat Kosovo geen bedreiging zal vormen voor zijn bureu.

De noodzaak van de *eerste voorwaarde* werd in maart 2004 nog eens onderstreept met het massale etnische geweld tegen de (voornamelijk) Servische bevolking in Kosovo. Er zal de Servische bevolking functionele, zo niet territoriale autonomie dienen te worden geboden binnen een onafhankelijk Kosovo. Bestuurlijke bevoegdheden zullen moeten worden gedecentraliseerd. Ook zullen nauwe banden tussen de Servische minderheid en Servië moeten worden toegestaan en gereguleerd.

Analoog hieraan dient zo'n regulering van nauwe betrekkingen eveneens tussen de Albanese bevolking in Kosovo en die in omliggende landen te worden vastgelegd. Dit zal radicale krachten die pleiten voor verdere grenswijzigingen, wind uit de zeilen nemen. Dat brengt ons bij de *tweede voorwaarde* van de commissie: (verdere) grenswijzigingen dienen met kracht te worden uitgesloten. In het geval van onafhankelijkheid voor Kosovo zal moeten worden beargumenteerd dat het gaat om het opwaarderen van de provinciegrens, niet het trekken van een nieuwe. Zelfs dan blijft er een zeer reëel risico bestaan dat dit zal leiden tot claims van Albanese politici elders in de regio, evenals van de Servische gemeenschap in Bosnië en Herzegovina. Ook de Servische provincies Vojvodina en Sandjak (met eveneens grote minderheden) kunnen zich gaan roeren. Aangezien de regio thans politiek nog zeer instabiel is, is het onverstandig Kosovo op korte termijn onafhankelijkheid te verlenen. Dit zal eerder uitkomst dienen te zijn van een stapsgewijs lange-termijnproces.

Voorwaardelijke onafhankelijkheid op termijn mag dan de meest waarschijnlijke uitkomst zijn, internationaal-politiek gezien ligt dit moeilijk. Vooral Rusland blijft hier zeer sterk tegen gekant. Ook andere landen hebben aangegeven geen voorstander te zijn van deze optie. Rusland en bijvoorbeeld ook China

hebben al vele malen geprotesteerd tegen besluiten van UNMIK die betrekking hadden op het instellen van een functionerend bestuur dat onafhankelijk kan handelen van Belgrado. Het is bovendien duidelijk dat Belgrado deze oplossing niet zal accepteren. Een voorlopige oplossing zou kunnen liggen in een ambivalente *de facto*-onafhankelijkheid, ofwel *statehood without internationally recognized sovereignty* (het Taiwan-model, zoals de Kosovaars-Albanese politicus Vetton Surroj heeft geopperd).

Er moet dan ook worden geconcludeerd dat hoewel de optie van onafhankelijkheid de enige levensvatbare oplossing lijkt, haar aanvaarding aan sterke voorwaarden dient te worden gebonden, terwijl verwezenlijking een lange-termijnproject zal zijn. Internationaal leiderschap zal van essentieel belang zijn om dit zeer moeizame en langdurige proces te begeleiden. Hierbij ligt een sterke rol van de Europese Unie voor de hand, aangezien zowel Kosovo als Servië vurig tot de EU wenst toe te treden. Dit geeft de Unie een ideale machtsbasis, waarbij ze haar financiële en politieke middelen maximaal zal moeten aanwenden om beide gebieden verder te stabiliseren en klaar te stomen voor toetreding. Besluitvorming over het statusvraagstuk mag dan doorslaggevend zijn, zij zal geen oplossing bieden voor de sociaal-economische problemen waar Kosovo al tientallen jaren mee kampt.

Noten

- 1 *Kosovo Outlook 2004*, UNMIK European Union Pillar, Pristina, 13 mei 2004, blz. 9.
- 2 'In 2003 72.7% of the vacancies was public sector', in: *Labour and Employment 2003, Annual Report*, Department of Labour and Employment, PISG, Government of Kosovo, Ministry of Labour and Social Welfare. Ontleend aan de *Executive Summary*.
- 3 Het plan omvat acht hoofdstukken op het gebied van 'Functioning democratic institutions, Rule of Law, Freedom of Movement, Sustainable Return and the rights of communities and their members, Economy, Property Rights, Dialogue, The Kosovo Protection Corps'. Zie: http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf
- 4 *Kosovo Report*, Independent Commission on Kosovo, (voorzitter Richard Goldstone), New York: Oxford University Press, 2000.

Drs Yannick du Pont is directeur van de Academic Training Association en verbleef de afgelopen elf jaar veelvuldig in Zuidoost-Europa voor onderzoek en werk. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Polen op zoek naar een nieuw kompas

Valt er iets af te dingen op het succes van de Poolse diplomatie in de afgelopen jaren? Alle regeringswisselingen en binnenlandse politieke instabiliteit ten spijt, heeft de Poolse buitenlandse politiek zich na de val van de Muur gekenmerkt door een opmerkelijke consistentie. Hoofddoelstelling was het land te verankeren in de politieke, economische en veiligheidsstructuren van het Westen. Na het lidmaatschap van de NAVO in 1999 werden de Poolse inspanningen op 1 mei 2004 bekroond met de toetreding tot de Europese Unie.

Achteraf beschouwd is de toetreding verrassend soepel verlopen. Wie herinnert zich nog de onheilstijdningen van begin vorig jaar? Polen zou niet klaar zijn voor toetreding, het bedrijfsleven zou de concurrentie niet aankunnen en de arbeidsmarkten in de rijke EU-lidstaten zouden overspoeld worden door Poolse armoedzaaiers. Nu, een jaar later, moeten we constateren dat het zo'n vaart niet heeft gelopen. Meer dan Poolse werknemers waren het vooral Poolse kalveren die de Europese markt het afgelopen half jaar overspoelden, overigens vooral door toedoen van Nederlandse handelaren. De Poolse economie kreeg door de spectaculaire toename van de export van in het bijzonder landbouwproducten een krachtige impuls en de eurosceptis van de Poolse boer verdween met de toestroom van subsidiegeld als sneeuw voor de zon.

Nu de strategische doelstellingen zijn verwezenlijkt, kan men zich afvragen wat het kompas is waarop de Poolse diplomatie de komende jaren zal varen. Waar liggen de prioriteiten? Wie zijn de bondgenoten? Wat is de plaats van Polen in de uitgebreide Unie en wat voor Europese Unie staat Polen eigenlijk voor ogen?

Het mag in Nederland tegenwoordig *bon ton* zijn te beweren dat het achterhaald is de EU te legitimeren in termen van vrede en verzoening, in Polen daarentegen is in het licht van de recente geschiedenis de Unie nog wel degelijk onderdeel van een geopolitiek geïnspireerd veiligheidsconcept. De belangrijkste reden hiervoor is dat de veiligheidsperceptie in Polen van een andere orde is dan die in West-Europa. Net als in de Baltische staten, heeft men in Warschau een acuut besef van de geografische nabijheid van Rusland, die wordt ervaren als een potentiële bedreiging van de eigen veiligheid.

Dit besef is des te prangender omdat beide landen zich in uiteenlopende richting lijken te ontwikkelen. Terwijl de verdieping van de democratie in Polen door de integratie in het Westen de afgelopen jaren in een stroomversnelling is geraakt, lijkt Rusland zich in tegenovergestelde richting te ontwikkelen. Natuurlijk ziet men ook in Warschau in dat Rusland voor het creëren van stabiliteit op het Europese continent een onmisbare partner is. Dat neemt echter niet weg dat individuele avances van West-Europese leiders (Chirac, Schröder) om – met een beroep op de stabiliteit in Europa – rechtstreeks toenadering te zoeken tot het Kremlin in Warschau met de grootste argwaan worden bekeken. Men heeft in het verleden op dit punt te veel leergeld betaald: arrangementen met een autoritair Rusland, in de rol van stabilisator en pacificator, zijn te vaak ten koste gegaan van Poolse belangen.

Hoofddoelstellingen voor de Poolse buitenlandse politiek

Uit deze *geopolitieke visie* vloeien voor de Poolse buitenlandse politiek in de nabije toekomst twee hoofddoelstellingen voort.

In de *eerste* plaats is Warschau er alles aan gelegen de Verenigde Staten betrokken te houden bij de ontwikkelingen in Europa. De *transatlantische band* wordt gekoesterd omdat, zoals minister van buitenlandse zaken Adam Daniel Rotfeld het onlangs nog in het Poolse parlement zei, 'alleen de Verenigde Staten in staat zijn Polen een geloofwaardige veiligheidsgarantie te bieden'. Europese veiligheidspolitiek zal dan ook in Poolse ogen gestalte moeten krijgen in een sfeer van samenwerking met de Verenigde Staten, op een manier die de primaire rol van de NAVO niet verzwakt. Hoe dieper de transatlantische kloof – en vooral hoe verder een land als Duitsland wegdrijft van Amerika – des te groter de zorgen in Warschau, zeker als een en ander bovendien gepaard gaat met Duitse en Franse ouvertures richting Rusland.

De *tweede* hoofddoelstelling is erop gericht de *oosterburen*, in het bijzonder Oekraïne, op termijn in de Euro-Atlantische structuren te *integreren*, of – negatief geformuleerd – te voorkómen dat de voormalige sovjetrepublieken herintegreren onder autoritaire Russische leiding. Vanuit Warschau gezien schrijft

de politieke logica voor de oostgrens van de Unie zo ver mogelijk naar het oosten op te schuiven, ook al beseft men terdege dat de rivier de Bug nog wel enige tijd de buitengrens van de Unie zal vormen. De opdracht van de Poolse diplomatie voor de komende jaren is de oosterburen politiek, economisch en cultureel zoveel mogelijk te betrekken bij de Unie, waarvan het zwaartepunt, door de uitbreiding richting Roemenië, Bulgarije en op termijn Kroatië en Turkije, al te zeer naar het zuidoosten is verschoven. Polen ziet voor zichzelf – met de dekking van de NAVO en de EU in de rug – bij de formulering van de *Ostpolitik* een leidende rol weggelegd, niet alleen vanwege zijn geografische positie, maar ook omdat het zich om historische redenen beter in staat acht de ware aard te begrijpen van de post-communistische erfenis en de diepte te peilen van de sociale, economische en morele ontwrichting die daarmee ge-

Avances van West-Europese leiders tot Moskou worden in Warschau met de grootste argwaan bekeken

paard is gegaan. Als illustratie van dit beter inzicht refereert men graag aan de Poolse rol in de politieke crisis in Oekraïne, die door de actieve bemiddeling van president Kwasniewski succesvol kon worden afgewikkeld, overigens wel ten koste van veel schade in de relatie met Rusland. De strategische doelstelling van Polen zal pas verwezenlijkt zijn als het land, net zoals nu Duitsland, louter omringd zal zijn door EU-lidstaten.

Een *derde* hoofddoelstelling in de internationale oriëntatie is erop gericht de kloof in economische ontwikkeling tussen Polen en West-Europa te overbruggen. De toetreding tot de EU wordt in Polen ervaren als een zaak van historische rechtvaardigheid, een schadeloosstelling voor de naoorlogse geschiedenis, waarin het land vergeleken met de West-Europese landen buiten zijn schuld achterop is geraakt. Met zijn structuur- en cohesiefondsen beschikt de EU over het instrumentarium dat mede moet bijdragen aan de verwezenlijking van de nationale aspiratie, te weten de modernisering van Polen. Daarbij is men ervan overtuigd dat de kloof alleen kan worden overbrugd door een ondubbelzinnige keuze voor een flexibel, liberaal, op Angelsaksische leest geschoeid economisch model, ook al betekent dit dat ook in

Polen zelf ingrijpende structurele aanpassingen en hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid moeten worden doorgevoerd. Het Duits-Franse model wordt van links tot rechts in het Poolse politieke spectrum gezien als een anachronisme, een recept voor economische stagnatie. De regeringen van deze landen worden er bovendien van verdacht hun model te willen opdringen aan Polen, bijvoorbeeld door harmonisering van belastingen. Diegenen daarentegen die aandringen op een robuuste implementatie van de Lissabon-agenda (liberalisering van markten, flexibilisering van arbeidsmarkten en vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven) kunnen rekenen op krachtige Poolse steun.

Zo beschouwd lijkt het Verenigd Koninkrijk binnen de EU de ideale partner voor Polen bij het verwezenlijken van zijn strategische doelstellingen. Toch is dit maar ten dele het geval. In de eerste plaats is het Verenigd Koninkrijk daarvoor binnen de Unie toch te perifeer. En in de tweede plaats is de vrijheid bij de keuze van bondgenoten zelfs in vredetijd niet onbegrensd en wordt zij mede gedictieerd door overwegingen van geografie en geschiedenis. Anders gezegd: hoezeer de Pools-Duitse relatie het afgelopen jaar ook onder druk is komen te staan door de oorlog in Irak, de perikelen rond de stemmenweging in het Constitutioneel Verdrag (de Pools-Spaanse gelegenheidscoalitie rond de slogan 'Nice of de dood') en het uit de hand gelopen debat over de *Vertriebenen*, dat alles neemt niet weg dat beide landen ook in de nabije toekomst zijn veroordeeld tot nauwe samenwerking. In het afgelopen decennium is juist op het punt van de verzoening tussen Polen en Duitsland ongelooflijk veel bereikt. Na de val van de Muur lukte het de toenmalige regeringsleiders Kohl en Mazowiecki een Duits-Poolse belangengemeenschap te definiëren die de motor is geweest achter de Poolse toetreding tot de EU. In Warschau lijkt men er thans van doordrongen dat de betrekkingen met Duitsland verbeterd moeten worden, teneinde – voortbouwend op wat in het verleden is bereikt – te komen tot een gezamenlijke positieve agenda. Daarbij zal in eerste instantie moeten worden gestreefd naar grotere Duitse betrokkenheid bij het nabuurbeleid van de Unie, in het bijzonder jegens Oekraïne.

'Nic o nas bez nas' (niets over ons zonder ons) is een eeuwenoude Poolse wijsheid die aan actualiteit niets heeft ingeboet en illustreert hoezeer Polen hecht aan de eigen, sinds kort herwonnen soevereiniteit. Toch zal Polen zich er als nieuwbakken EU-lid-

staat op moeten instellen medeverantwoordelijkheid te aanvaarden voor de Unie als geheel, zoals premier Belka onlangs de Poolse parlementariërs voorhield. Europa is immers niet, om met de Poolse schrijver en Nobelprijswinnaar Sienkiewicz te spreken, 'een grote lap stof waar een ieder naar geloven uit kan knippen', maar een lotsgemeenschap, waarbij het eigen lot wordt gedeeld met anderen en dus ook mede in handen wordt gelegd van anderen. Een gemeenschap met een gezamenlijke missie en een cultuur van dialoog en compromis. Dit besef is in Polen nog niet overal doorgedrongen, zoals afgelopen jaar bleek toen de *Sejm* (de Poolse Tweede Kamer)

unaniem, met slechts één onthouding, een resolutie aannam waarin de Poolse regering wordt opgedragen bij EU-partner Duitsland aan te dringen op herstelbetalingen voor geleden oorlogsschade, zestig jaar na dato. De resolutie toont aan dat bij alle revolutionaire maatschappelijke en economische veranderingen van de afgelopen jaren, Polen in mentaal en cultureel opzicht nog een inhaalslag voor de boeg heeft.

J.E. Craanen is Nederlands ambassadeur in Polen.

New publication in the series Clingendael Diplomacy Papers

Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy

by Jan Melissen, 30 p. Prijs: € 7,50

After 11 September 2001, which triggered a global debate on public diplomacy, 'PD' has become an issue in foreign ministries from most countries. Foreign publics now matter to practitioners of diplomacy in a way that was unthinkable as little as 25 years ago. Many ministries of foreign affairs now develop a public diplomacy policy of their own, and few would like to be caught out without at least paying lip-service to the latest fashion in the conduct of international relations. Their association with public diplomacy can be seen as a symptom of the rise of soft power in international relations, and public diplomacy has in fact become part of the changing fabric of international relations. Its rise suggests that the evolution of diplomatic representation has reached a new stage. Both small and large countries, ranging in size from the United States to Belgium or even Liechtenstein, and with either democratic or authoritarian regimes, such as China and Singapore, and including the most affluent, such as Norway, and those that can be counted among the world's poorest nations,

for example Ethiopia, have in recent years displayed a great interest in public diplomacy.

This analysis joins a vibrant debate on public diplomacy. Jan Melissen is Director of the Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP). He teaches postgraduate courses on diplomacy at Antwerp University and Leiden University. This paper evaluates the importance of public diplomacy in the changing international environment and it identifies characteristics of good practice. The author distinguishes between on the one hand propaganda, nation-building and cultural relations, and on the other hand public diplomacy. He concludes that public diplomacy is a challenge for diplomatic services that should not be underestimated, as its requirements sit rather uneasily with traditional diplomatic culture.

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Duits diplomaat denkt terug aan Estland

Henning von Wistinghausen:

Im freien Estland. Erinnerungen des ersten deutschen Botschafters 1991-1995.

Keulen, Weimar en Wenen: Böhlau Verlag, 2004; 694 blz.; 39,90 euro; ISBN: 3-412-11404-9

Estland is nu een jaar lid van de Europese Unie, maar het kleine en dunbevolkte land is voor veel inwoners van de oude lidstaten, zo ook voor menig Nederlander, nog immer *terra incognita*. Weliswaar wordt Tallinn dezer dagen overspoeld door Finse en Britse toeristen, maar zij laten zich eerder inspireren door een zucht naar goedkope alcohol dan door werkelijke belangstelling voor de met fraaie middeleeuwse, *hanseatische* bouwwerken gezegende hoofdstad. Veertig jaar sovjetbezetting van Estland heeft klaarblijkelijk ook in *Old Europe* haar uitwerking niet gemist: met de kennis van de zg. Baltische landen, die na de inlijving in Stalins heilstaat voor altijd van de wereldkaart leken te zijn verdwenen, is het ronduit droevig gesteld.

Gelukkig heeft de afgelopen jaren een aantal degelijke Engels-, Duits- en zelfs Franstalige boeken over Estland, Letland en Litouwen het licht gezien (enige heruitgaven inbegrepen), zodat eenieder die de leemte in kennis wenst te vullen, inmiddels in de gelegenheid is dat te doen. Boekwerken over de landen afzonderlijk, die in cultureel-taalkundig opzicht hoegenaamd niets met elkaar gemeen hebben – zo zijn de Esten een Finno-Oeegrisch volk en leggen zij doorgaans weinig affiniteit met hun zuiderburen aan de dag – vormen voornamelijk een minderheid.

Eén der jongste aanwinsten in de 'Baltische bibliotheek' is het lijvige boekwerk van Henning von Wistinghausen, de eerste ambassadeur van de Bondsrepubliek in Estland, dat op 20 augustus 1991, ten tijde van de reactionaire *Putsch* tegen Gorbatsjov, in een plechtig document het herstel van de onafhankelijkheid proclameerde. Von Wistinghausen was tot zijn aanstelling in Tallinn consul-generaal in het toenmalige Leningrad en ooit werkzaam als hoofd van de consulaire sectie van de ambassade in Moskou, in welke hoedanigheid hij nauw betrokken was bij de onderhandelingen over het uiteindelijk in augustus 1970 ondertekende verdrag met de Sovjetunie, het voorlopig hoogtepunt van kanselier Brandts *Ostpolitik*. Von Wistinghausen geeft in zijn Baltische memoires een uiterst gedetailleerd overzicht van de ontwikkelingen in de prille Estse democratie.

De auteur laat in een heldere schrijfstijl alle denkbare kwesties de revue passeren: economische problemen; snel toenemende spanningen met voormalig kolonisor Rusland over de terugtrekking van wat eens het trotse Rode Leger was; de integratie van de Russische minderheid; moeizame onderhandelingen met Moskou over een grensverdrag (in maart 1999 zouden beide partijen weliswaar tot een akkoord komen, maar een officieel verdrag is tot op de dag van vandaag niet getekend); en natuurlijk de opbouw van de betrekkingen met de Europese Gemeenschap/Unie en Duitsland. Von Wistinghausen verhuult bepaald niet zijn onvrede over de vaak halfslachtige en afwachtende houding

van zijn superieuren in Bonn, die een stabiele relatie met Jeltsins Rusland prioriteit gaven, maar is in zijn kritiek op de Duitse Balticumpolitiek aanzienlijk terughoudender dan Kristina Spohr-Readman (zie mijn bespreking van haar boek in de *Internationale Spectator*, december 2004, blz. 630-631).

Maar het boek heeft meer te bieden dan enkel een opsomming van feiten. Het *Auswärtiges Amt* in Bonn had een gegronde reden om Von Wistinghausen voor deze diplomatieke pioniersfunctie te polsen: hij is namelijk een telg uit een oude Baltisch-Duitse familie. De Baltische Duitsers werden op basis van een op 28 september 1939 door de nazi's en de sovjets getekend verdrag, dat het een maand eerder bevestigde Molotov-Ribbentrop Pact (dat, zoals bekend, het lot van Polen en de Baltische landen bezegelde) aanvulde, gedwongen *Heim ins Reich* te keren. Een deel van hen zag eigenlijk al geen toekomst voor zichzelf meer weggelegd in Estland – de regering van de Eerste Republiek was in oktober 1919 begonnen met de confiscatie van de landerijen van de Baltische Duitsers en ontnam hun alle privileges, adellijke titels inbegrepen. Op 18 oktober 1939 verliet het eerste schip met Duitsers, wier voorouders vaak al in de dertiende eeuw in Estland waren neergestreken, de haven van Tallinn; in de loop der maanden zouden in totaal 14.000 mensen in het kader van deze *Umsiedlung* het land verlaten om er nooit meer terug te keren.

Het zoeken naar de wortels van zijn familie – Von Wistinghausen bezocht Estland al in de sovjettijd, maar mocht zich als westerling toen

niet buiten Tallinn begeven, waarbij komt dat de (West-)Duitse politiek van niet-erkenning van de annexatie van de Baltische landen door Moskou zijn bewegingsvrijheid als diplomaat al evenzeer beperkte – loopt dan ook als een rode draad door zijn boek.

Voor de gemiddelde lezer zijn niet alle passages even interessant, maar Von Wistinghausen schrijft met grote passie over het land van zijn voorvaders. Ook gunt hij ons een blik in de diplomatieke ‘keuken’. Zo laat hij zien hoe hij en zijn kleine staf in eerste instantie een tamelijk geïsoleerd bestaan leidden en goeddeels op zichzelf waren aangewezen (Von Wistinghausen was, na zijn Zweedse collega, de tweede ambassadeur die president Rützel zijn geloofsbriefjes

overhandigde) en welke problemen zich bijvoorbeeld aandienden bij het vinden van een passend, representatief ambassadegebouw en het voorbereiden van bezoeken van diverse delegaties uit Duitsland.

In deze synthese van een gedetailleerd geschiedkundig overzicht en persoonlijke memoires schuilt de kracht van het boek. Saillant detail is dat de Estse politicus over wie Von Wistinghausen het minst enthousiast is, Edgar Savisaar (premier van 1990 tot 1992 en leider van het links-populistische *Keskerakond*), definitief is teruggekeerd in de nationale politiek en als minister van economische zaken deel uitmaakt van de op 13 april jl. aangetreden regering-Ansip.

Von Wistinghausen is, na ambassa-

deursposten in Kazachstan en Finland te hebben vervuld, met pensioen gegaan en woont tegenwoordig in Berlijn. Wellicht kan hij kanselier Schröder binnenkort eens opzoeken om hem uit te leggen dat nieuwe EU-lidstaten als Estland om begrijpelijke redenen van historische aard een groot wantrouwen koesteren jegens al te innige relaties tussen Duitsland en Rusland.

Jeroen Bult

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

Terugblik op Nederland aan eind Koude Oorlog

Jan Hoffenaar, Jan van der Meulen en Rolf de Winter (red.):

Confrontatie en ontspanning: Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog 1966-1989.
Den Haag: SDU Uitgevers, 2004; 306 blz.: 24,99 euro; ISBN: 90-1210-090-9

Dit is het derde boek in een reeks studies over civiel-militaire betrekkingen tijdens de Koude Oorlog. Eerder verschenen in deze serie onder redactie van Jan Hoffenaar en Ger Teitler *De Koude Oorlog. Maatschappij en krijgsmacht in de jaren '50* (Den Haag, 1992) en onder redactie van J.A.M.M. Jansen *In de schaduw van de muur. Maatschappij en krijgsmacht rond 1960* (Den Haag, 1997). De hier besproken bundel is tevens de laatste publikatie die tot stand is gekomen onder auspiciën van de Stichting Maatschappij en

Krijgsmacht (SMK), voorheen geheten de Stichting Volk en Verdediging. Nadat het tijdschrift *Civiel-Militair*, dat door de SMK werd uitgegeven, al eerder was opgehouden te bestaan, zal de SMK dit voorjaar haar activiteiten beëindigen.

De bundel volgt dus op soortgelijke publikaties, die eerdere tijdvakken (de jaren vijftig en zestig) beslaan. Van de precieze datering (1966-1989) is evenwel het beginjaar problematisch. Zo spreekt NIOD-directeur Hans Blom, die de ‘Proloog’ heeft geschreven, liever van de jaren zestig en de periode vanaf de jaren zestig. Anderen laten hun beschouwingen ruim vóór het jaar 1966 aanvangen. Zo begint Ko Colijn zijn aanloop over de Nederlandse wapenindustrie zelfs vóór de Tweede Wereldoorlog. In hun ‘Woord vooraf’ zeggen de redacteurs bovendien een tweedeling binnen het tijdvak 1966-

1989 te hebben overwogen. Dan was onmiddellijk de vraag gerezen waar de knip had moeten worden gelegd: in 1975 bij de ondertekening van de Slotakte van Helsinki (zowel een jaar van spanning als van ontspanning), in 1979 bij het besluit tot plaatsing van kernwapens voor de middenafstand door de NAVO, of in 1985 bij het aantreden van Michael Gorbatsjov?

Evenals dat het geval was bij de andere bundels, is dit boek nogal heterogeen samengesteld. Internationaal gaat het ook nu weer vooral om de ontwikkeling van het Oost-Westconflict, nationaal om de civiel-militaire betrekkingen en om ontwikkelingen binnen de krijgsmacht zelf. Het verloop van het Oost-Westconflict blijkt sterk samen te hangen met de dreiging die uitging van de Sovjet-unie. Deze was het grootst in de door Duco Hellema behandelde periode

onder het leiderschap van Brezjnev. Het boek wordt afgesloten met een hoofdstuk van Peter Volten over de ineenstorting van de Sovjetunie en het verdwijnen van de daarvan uitgaande bedreiging. De ontwikkeling van Defensie zelf komt vooral aan bod in de analyse van de totstandkoming van de *Defensienota 1974* van de hand van Jan Hoffenaar en de drie hoofdstukken over de taken die door de Nederlandse krijgsmacht werden uitgevoerd. Achtereenvolgens betreft dit het opleiden, oefenen en gereed stellen voor inzet in de Oost-Westconfrontatie (Hans Bosch) en twee neven-taken: de inzet bij terreurbestrijding (Anselm van der Peet) en de deelname aan de UNIFIL-vredebewarende operatie in Libanon (B.C.M. Kester).

Het overgrote deel van de bundel is, onder de kop 'Protest en polarisatie', gewijd aan politieke protesten tegen de krijgsmacht (Gjalt Zondergeld) en aan vermaatschappelijking van het leger, respectievelijk in een *case study* van Jan van der Meulen en Norbert Nuij over het uiteindelijk toelaten van het dragen van lang haar door soldaten en een hoofdstuk van Ben Schoemaker over de houding van beroeps-soldaten ten opzichte van het ingang doen vinden van civiele normen en waarden binnen de militaire organisatie. De strijd om de kernwapens wordt gezien als apotheose van dit maatschappelijk protest. Hier komen het debat over de stationering van kruisvluchtwapens (Remco van Diepen), de bezwaren van sommige militairen tegen kernwapens (J.A.M.M. Janssen) en de Oostduitse (Stasi-) beïnvloeding van achtereenvolgens Generaals voor de Vrede (gelukt) en van het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) (mislukt) aan de orde in het desbetreffende hoofdstuk van Beatrice de Graaf. Ook het stuk van Ko Colijn over de Nederlandse wapenindustrie, die erin slaagde de hele periode van de Koude

Oorlog te overleven, kan onder de civiel-militaire betrekkingen worden gerangschikt.

Zoals de titel van de bundel doet vermoeden, wordt een verband gesuggereerd tussen 'confrontatie' en 'ontspanning'. Daarnaast figureren echter andere begrippenparen. Zo spreekt Blom van een Januskop die dit tijdperk zou kenmerken: naast 'veranderingswil' en de daarmee samen-gaande 'contestatie' (Hellema spreekt tevens van 'oppositie') was er volgens Blom ook veel 'continuïteit'. Die continuïteit wordt vooral door Hoffenaar benadrukt. Blom acht de dichotomie 'confrontatie'-/ontspanning' wel van toepassing op de *internationale omgeving*. Onduidelijk blijft echter of de na de Cubaanse raketten-crisis ingezette dooiperiode in dat geval werd beëindigd door de Russische expansie in de jaren zeventig en het daarop volgende tegenoffensief van president Reagan. Of zette de ontspanning pas in met de toegeeflijkheid van Gorbatsjov?

Vanwege het laten voortbestaan van deze onduidelijkheden is het ook vrijwel ondoenlijk verbanden aan te brengen tussen de internationale ontwikkelingen en de binnenlandse steun voor de anti-(kern)wapenbeweging. Van Diepen concludeert op blz. 204 dat de 'nieuwe vredesbeweging' wel een produkt was van de ontzuiling (die in 1968 haar hoogtepunt bereikte), maar ook 'pas massale aanhang kreeg toen de nationale en internationale omstandigheden daar rijp voor waren'. Moet bij internationale omstandigheden gedacht worden aan onderwerpsgedrag aan de Sovjetunie, die met de stationering van de SS-20 raketten probeerde West-Europa los te koppelen van de bescherming van de Verenigde Staten? Of richtte het verzet zich tegen de herbewapening in de laatste jaren van het presi-

dentschap van Jimmy Carter (onder meer het plan tot introductie van de neutronenlading) en van zijn opvolger Reagan (met onder meer zijn *Strategic Defense Initiative*)?

Binnenslands verschilt de verklaring van Zondergeld aanmerkelijk van die van Van Diepen. Volgens Zondergeld hebben 'Vietnam' en de provobeweging bewerkstelligd dat het antimilitarisme van vooral de PSP een grote vlucht kon nemen omdat de PvdA en de kerken de aanhang van de ban-de-bom-beweging plotseling sterk vergrootten. Via het comité-'Stop de neutronenbom' slaagde de CPN erin zich tot tolk te maken van de anti-nucleaire beweging, waardoor de pacifistisch-socialisten (die eerst hadden geweigerd met de CPN samen te werken) werden gemarginaliseerd. 'Stop de neutronenbom' fungeerde als springplank voor de door het IKV aangevoerde beweging tegen de plaatsing van kruisraketten. Volgens Zondergeld schaarde de PvdA zich achter de acties tegen de plaatsing van kruisvluchtwapens omdat deze partij na 1977 in de oppositie zat: de PvdA werd hierdoor 'tijdelijk diepgaand veranderd' (blz. 81, cursivering JGS).

Volgens Van Diepen kan het gedachtegoed van de nieuwe vredesbeweging echter worden teruggevoerd tot het door het calvinisme geïnspireerde moralisme van de zeventiende eeuw: het neutralisme, pacifisme en de afkeer van de machtspolitiek zouden slechts 'oude wijn in nieuwe zakken' zijn (blz. 201). Van Diepen vestigt daarnaast (en deze keer wél terecht) de aandacht op de partijpolitieke factor. Zo trachtte onder meer Klaas de Vries, die eerder geprobeerd had via een moreel beroep op de dissidenten de vorming van het CDA te verhinderen, nadien de christelijke critici tot splijting van de pas geboren christen-democratische partij over te halen. Hoe deze tijdgebonden partijpolitieke

verklaring te verenigen valt met die van de constanten van het Nederlands beleid, blijft in Van Diepens analyse overigens een raadsel.

Via enig combineren en deduceren kan de lezer zich op deze manier wel een oordeel vellen over de politieke ontwikkelingen in Nederland, maar blijft een relatie met de externe dreiging onduidelijk. Het heeft er alle schijn van dat de CPN in de jaren zeventig weliswaar 'salonfähig' werd, maar tevens haar eigen graf dolf toen het communisme tegelijkertijd met het beleid van *perestrojka* en *glasnost* ten grave werd gedragen.

Hoewel de samenhang in de bundel dus te wensen overlaat, bevatten de bijdragen van afzonderlijke auteurs dikwijls opmerkelijke gedachten. Zo stelt Blom tegenover het door Van Diepen veronderstelde pacifisme dat Nederland niet alleen als grote mogendheid in de zeventiende eeuw maar ook thans nog een krijgslustige natie is: 'en dan is de gretigheid om vroeg en van harte in de NAVO te participeren en om zo veel mogelijk in vredesmissies deel te nemen behalve uiting van diepe ideologische, ethische en humanitaire overtuiging misschien ook wel de moderne vorm van Nederlandse krijgslust die in nieuwe tijden nieuwe kansen krijgt' (blz. 17).

Treffend is voorts de constatering van Colijn over de marinescheepsbouw, die ook toen al met overcapaciteit kampte: 'Zolang met enig kunst- en vliegwerk een rechtvaardiging kon worden gevonden voor het instandhouden van een relatief grote nationale oorlogsvloot en voor het periodiek versneld afstoten van nog niet afgeschreven marineschepen (en dus het naar voren halen van vervolorders) kon de cyclus nog gesloten worden gehouden.' (blz. 65)

Schoenmaker trekt uit de vermaatschappelijking van de krijgsmacht in de jaren zeventig de conclusie dat deze ertoe heeft bijgedragen dat de 'overgang naar een vrijwilligerskrijgsmacht niet automatisch tot een remilitarisering zou leiden. Een beroepsleger zou, omdat het volledig van de arbeidsmarkt afhankelijk is, zelf wel eens een grotere behoefte aan vermaatschappelijking kunnen hebben.' (blz. 133) Van der Peet meent dat de succesvolle inzet van BBE-eenheden tegen onder meer Molukse terroristen in de samenleving grote waardering ondervond, waardoor tegenweer werd geboden tegen de 'rebellie tegen de gevestigde politieke instellingen zoals de krijgsmacht' in de jaren zeventig (blz. 165).

Grove onjuistheden komen in deze

keurig verzorgde bundel nauwelijks voor. Volgens mij onderschat Hans Blom met zijn stelling dat '[i]nternationaal de keuze voor de westerse allianties nagenoeg onbetwist was' (blz. 14) evenwel het verzet in vooral de PvdA tegen de NAVO eind jaren zestig/begin jaren zeventig. Voor ARP-fractieleider Aantjes was de introductie van de neutronbom in 1977 zelfs een reden te dreigen met opzegging van het NAVO-lidmaatschap. Te betreuren valt dat Gjalte Zondergeld in zijn voor het overige zo belangwekkende bijdrage suggereert dat het IKV pacifistisch zou zijn (blz. 97). Naast pacifisten telde het IKV ook atoompacifisten zoals Mient-Jan Faber (die conventioneel wapenbezit en -gebruik wel kan billijken) en aanhangers die vonden dat de bewapening niet zo hoog hoefde te worden opgeschroefd.

J.G. Siccama

Dr J.G. Siccama is bijzonder hoogleraar in de geschiedenis van de veiligheidsproblematiek aan de Universiteit Utrecht. Tevens is hij plaatsvervangend hoofd-directeur algemene beleidszaken op het Ministerie van Defensie. Hij schreef deze bespreking op persoonlijke titel.

Geloofsgenoten aan weerszijden van IJzeren Gordijn

Beatrice de Graaf:

Over de Muur. De DDR, de Nederlandse kerken en de vredesbeweging.

Amsterdam: Boom, 2004; 416 blz.; 29,50 euro; ISBN: 90-8506-024-9

Beatrice de Graaf heeft een indrukwekkend proefschrift geschreven.

Alleen al de noten, literatuurlijsten en bijlagen bedragen meer dan honderd pagina's. Dat duidt op een uitgebreid bronnenonderzoek, waarbij behalve de archieven van de Hervormde Kerk en de Gereformeerde kerken ook het Stasi-archief in Oost-Duitsland werd geraadpleegd. En wat voor een heerlijk Nederlands onderwerp:

controleren of de Nederlandse kerken onder het communisme wel op juiste wijze met hun geloofsgenoten en de overheid van de DDR omsprongen.

De hoofdaandacht van het boek ligt bij de jaren 1970-1989, maar De Graaf beschrijft in een apart hoofdstuk ook de periode 1945-1969. Na de Cuba-crisis in 1962 werd de noodzaak van

acceptatie van de *status-quo* tussen Oost en West steeds sterker gevoeld. Vreedzame coëxistentie deugde meer dan wapengekletter. De Hervormde Kerk veroordeelde de Koude Oorlog en zei in een herderlijk schrijven van 1962 'neen zonder ja's' tegen het gebruik van atoomwapens. Anticommunisme werd als achterhaald beschouwd en steun aan de Derde Wereld als verplicht. In die sfeer vertaalde de 'rode' Nederlandse dominee J.J. Buskes de brochure van Karl Barth *Brief an einen Pfarrer in der DDR*. De Duitse theologie was in Nederland vanouds zeer bekend en in de wereld van gelovigen in de DDR overheersten de protestantse kerken. Kortom, er was geen betere kans dan in dit laatste land door contacten met mede-gelovigen ervaringen op te doen over een andere maatschappijvorm.

In Berlijn werd het Hendrik-Kraemer-Haus (HKH), zoals de pastorie van de Nederlandse Oecumenische gemeente heette, een ontmoetingsplaats voor linksgeoriënteerde Nederlandse dominees en studenten. Voorganger Bé Ruys van het HKH raakte hoe langer hoe meer gefascineerd door de DDR als 'socialistisch experiment'. Van de opvatting over de lijdende kerk achter het IJzeren Gordijn moest zij niets weten. De activiteiten van het HKH werden steeds meer politiek georiënteerd, zoals acties ten behoeve van Noord-Vietnam.

Hebe Kohlbrugge, met wie Bé Ruys aanvankelijk samenwerkte, stond afwijzender ten opzichte van het DDR-regime. Zij zou zich jarenlang met heel Oost-Europa bezighouden, maar bleef daarbij uiterst kritisch ten opzichte van de communistische overheden. De Graaf noemt nog een derde groepering onder de Nederlandse protestantse gelovigen die zich met de DDR bezighielden, te weten de onderwijzer en hervormde (niet gereformeerde, zoals De Graaf schrijft) ouderling Herman Korteweg. Deze

bemoede zich niet met de politiek, maar organiseerde de Nederlandse deelname aan Berlijnse bijbelweken.

De hoofdstukken 3 tot en met 7 beslaan de periode 1970-1989. Daarin spelen de afwijzende kant (de groep Faber-Ter Veer) en de coöperatieve kant (Van Putten-Von Meijenfeldt) een belangrijke rol. De neutrale kant van politieke terughoudendheid en de nadruk op humanitaire hulpverlening krijgt in het boek minder aandacht. IKV-pronkstukken als Mient Jan Faber en Ben ter Veer zijn vaak als meelopers van het communistische regime beschreven. Uit *Over de Muur* blijkt echter duidelijk dat dat niet het geval was. Integendeel, in de beginperiode hoopten zij nog positieve invloed op de Oostduitse overheid te kunnen uitoefenen. Maar dat bleek tevergeefs. Dan wordt de koers verlegd en gaat het IKV onafhankelijke vredes- en emancipatiebewegingen in Oost-Europa als natuurlijke bondgenoten zien. Oost-Europa moest ook ontwapenen. Hun contacten met Oostduitse dissidenten leidden tot woede bij de DDR-leiding, die hen van samenwerking met de CIA verdacht. Faber en Ter Veer bleven lang in een socialisme met een menselijk gezicht geloven. Zij meenden ook lang als Westeuropese vredesbeweging een bemiddelaarsrol tussen de communistische partij en de dissidenten te kunnen spelen. Men kan hun daarom politieke onnozelheid verwijten, geen oneerlijkheid.

Dat lag anders bij een andere groep IKV-leden. Het gaat dan over mensen als de politicoloog Jan van Putten, die ook enige tijd IKV-voorzitter was. Van Putten schreef in lovende termen over de 'vredespolitiek' van de SED. De Nederlandse generaal Von Meijenfeldt onderhield ook nauwe betrekkingen met de Oostduitse politieke top. Hij was lid van de groep 'Generaals voor de Vrede' en liet zich en zijn gezin tot het einde door de DDR regelmatig fêteren. Van Putten en Von Meijenfeldt meenden

dat kerkelijke contacten belangrijker waren dan contacten met dissidenten. Hun kerkelijke contacten, dat is wel duidelijk, stonden niet los van eerbied voor de wereldlijke overheid.

Beatrice de Graaf besteedt in haar boek veel aandacht aan de IKV-activiteiten en minder aan het gewone werk van Korteweg en de zijnen. Ook lijkt zij bijna heilig te geloven in de Stasi-archieven. Zij lijkt door de vele stapels dossiers uit de Oostduitse archieven die zij voor haar boek gebruikte kon, enthousiast te zijn geraakt. Maar voor elke bron blijft gelden: hij is helemaal waar, een beetje of helemaal niet. Op diverse plaatsen in *Over de Muur* blijkt echter De Graaf's vaste vertrouwen in deze bronnen.

Op de laatste bladzijde van het boek zorgt De Graaf voor een verrassing. Ik lees daar over Hebe Kohlbrugge dat deze in december 1989 pas beseftte 'dat de muur niet alleen maar een harde en een nu eenmaal op de koop toe te nemen inperking van onze reïsvrijheid was, maar dat de muur ook ons zelfverstaan, ons levensgevoel en ons maatschappelijk gedrag veel dieper had beïnvloed en gedeformeerd dan ik mijzelf tot dan toe had voorgehouden' (noot 36). Nu ken ik Kohlbrugge niet goed, maar wel haar activiteiten en haar boek *Twee maal twee is vijf*. Ik kon me zo'n uitspraak van haar, waarbij ze pas in december 1989 de psychologische consequenties van de muur zou hebben ingezien, niet voorstellen, maar bij onderzoek bleek noot 36 niet over een geschrift van Kohlbrugge te gaan. Ik vond het citaat daarna wel in haar al genoemde boek (op blz. 102). Maar daar is het een citaat uit 1988, geschreven door een Oostduitser, iemand dus die met de Muur is opgegroeid. Een merkwaardige slordigheid.

Martin van den Heuvel

Dr Martin van den Heuvel is Oost-Europadeskundige.

Nederlands buitenlands beleid onder academische loep

Bob de Graaf, Duco Hellema & Bert van der Zwan (red.):

De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw.

Amsterdam: Boom, 2003; 200 blz.; 20,90 euro; ISBN: 90-5352-885-7

In de Cleveringa-oratie van 26 november 2004 stelde Peter van Walsum dat 'Nederlands voorkeur voor de NAVO langzamerhand folkloristische trekken begint te vertonen'. De herverkiezing van Bush zou Nederland in zijn visie moeten aangrijpen 'om wat meer EU en wat minder NAVO in zijn beleid te doen'. Uitspraken die in de pers werden aangehaald. Dan is het vervolgens een verademing een aantal doorwrochte studies van historici te lezen over de veranderingen en verschuivingen in de Nederlandse buitenlandse politiek in de 20ste eeuw. Deze studies zijn gebundeld in dit eerste deel van de reeks 'Internationale en diplomatieke geschiedenis'. Het tweede deel in deze reeks, over humanitaire interventie, zal dit jaar verschijnen.

In het 'ten geleide' wordt de academische twijfel niet geschuwd in vragen en opmerkingen als: 'Welke primaire doelstellingen dienen nu eigenlijk aan het buitenlands beleid ten grondslag te liggen? Waaruit bestaat dat nationaal belang dan precies?' en 'Het is niet gemakkelijk om de vraag of Nederland aan macht en invloed heeft ingeboet, te beantwoorden. Het hangt er onder meer van af welke doelstellingen men aan de Nederlandse buitenlandse politiek toeschrijft.' (blz. 7)

Achtereenvolgens worden de volgende terreinen in de buitenlandse politiek bestudeerd:

- 1 het veiligheids- en defensiebeleid (door W. Klinkert en G. Teitler);
- 2 het ontwikkelingsbeleid, inclusief de koloniale erfenis (J.J.P. de Jong);
- 3 de bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief vredesoperaties en mensenrechten (Peter Malcontent en Floribert Baudet);
- 4 de handelspolitiek (Hein A. M. Klemann); en
- 5 het Europabeleid (Jan van der Harst).

Daarna volgen twee *case studies* over de kwestie-Nieuw-Guinea. De eerste over hoe Nederland Nieuw-Guinea kwijtraakte, met daarin een centrale rol van prins Bernhard (door de journalisten Gerda Jansen Hendriks, Rob Bruins Slot en Yfke Nijland). De tweede studie over hoe Nederland de volksraadpleging in Nieuw-Guinea uit 1969 niet serieus nam (door Hans Meijer). Deze zeer welkome aanvullingen geven heel duidelijk aan dat ook Nederland weleens mooie principes en beginselen in de praktijk op het tweede plan zet en zich heeft te gedragen als 'ziende blind en horende doof', naar de woorden van Nederlands ambassadeur in Indonesië, H. Scheltema, die als waarnemer de pseudo-volksraadpleging van 1969 diende bij te wonen. Het verschil tussen het verbaal en het werkelijk beleid komt zo aardig uit de verf.

Het boek is – op een enkele uitzondering na – goed geschreven en vlot te lezen. Het is minder veelomvattend dan de titel doet vermoeden, maar geeft de verschuivingen in het beleid gedurende de 20ste eeuw op een aantal deelreinen aardig weer. Aan deze bundel worden – mijns inziens terecht – geen algehele conclusies toegevoegd. De diversiteit laat dat

niet toe en ik zal nu dan ook de diverse hoofdstukken afzonderlijk bespreken.

In het *eerste hoofdstuk* wordt de ontwikkeling van neutraliteit naar Atlantisch bondgenootschap geschetst. De drie krijgsmachtonderdelen komen aan de orde, met aandacht voor Nederlands afhankelijkheid van de Britse marine bij de bescherming van Indië. De vrees dat Nederland in de Eerste Wereldoorlog zijn neutraliteit niet zou kunnen handhaven door een Britse bezetting van Zeeland met het oog op de toegang tot de haven van Antwerpen en Duitse doortocht door Limburg, wordt uit de doeken gedaan. De beschrijving van de periode na de Tweede Wereldoorlog is soms detailistisch; een belangrijk gemis is dat geen gebruik is gemaakt van terzake toonaangevende publikaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor de situatie in 1956 (Suez-crisis en Hongaarse opstand), de neutronengranaat, de kruisvluchtwapens en de bewapeningswedloop. Het commentaar prevaleert boven de analyse, zoals in het volgende citaat: 'De kruisvlucht-kwestie is voorts leerzaam voor wie twijfelt aan Nederlands invloed in de NAVO. Even leerzaam is zij voor wie in Nederland een lakei van Amerika ziet.' (blz. 32) Een onderschatting van de lezer lijkt me.

Dat kan niet gezegd worden van het *tweede*, zeer goed geschreven *hoofdstuk*, waarin het denken over ontwikkelingssamenwerking onder de titel 'In het kielzog van Multatuli' helder wordt geschetst. In de uiteenzetting over Nederlands motieven stelt De Jong: 'Een zich moreel-superieur voelend Nederland voelde zich geroepen de welvaart van de Indonesische bevolking te verbeteren,

een modern Indië op te bouwen en een proces van ontvoogding annex politieke emancipatie op gang te brengen, een taak waarvoor het zich onmisbaar voelde en waaraan het de legitimatie van zijn aanwezigheid ontleende.' (blz. 39) Met de gidslandgedachte uit 1973 keerde dit 'moralistisch messianisme' terug in de Nederlandse politiek. Vervolgens beoordeelt de auteur het beleid van Pronk heel kritisch en verwerpt hij 'de politisering van het ontwikkelingsbeleid' en 'het mensenrechtenactivisme'. Ook de beleidsvoornemens in de nota's uit 1990 (*Een wereld van verschil*) en 1993 (*Een wereld in geschil*) worden als uitingen van een nieuwe zendingsdrang gekwalificeerd. Pronk wordt als zeer dogmatisch ten tonele gevoerd en de auteur gebruikt de term 'ontpronken', waarmee hij de ommezwaai onder Herfkens beschrijft. De verschuivingen in het beleid (bijvoorbeeld: bilateraal – multilateraal, armoedebestrijding – economische-groeibevordering met het schuldbesef als constante, waar de ontwikkelingslobby op inspeelt) worden op interessante wijze belicht.

In het *derde hoofdstuk* worden door Malcontent en Baudet intrigerende vragen gesteld: 'bestaat er wel zo iets als een Nederlandse buitenlands-politieke traditie op het terrein van de bevordering van de internationale rechtsorde?' en, zo ja, 'zit dat alleen in de presentatie van het beleid of ook in de daadwerkelijke uitvoering ervan?', en mocht dat het geval zijn 'wordt dat dan niet in de eerste plaats bepaald door de internationale ontwikkelingen en niet door interne beleidsoverwegingen?' (blz. 70-71). Dat is een goede start van het hoofdstuk waarbij de auteurs de academische discussie tot uitgangspunt nemen. Bevordering van de internationale rechtsorde is een veelomvattend begrip, aan de hand waarvan de auteurs enerzijds

de normstelling met toezichtmechanisme, anderzijds de deelname aan vredesoperaties, de wapenbeheersing, de veroordelingen van mensenrechtenschendingen en opvang van vluchtelingen verstaan en behandelen. De ontwikkelingen worden vervolgens vanaf de eerste Haagse Vredesconferentie (1899) beschreven aan de hand van de daarover verschenen wetenschappelijke literatuur. De vooroorlogse voorkeur voor afzijdigheid wordt aardig geïllustreerd met de Nederlandse terugkeer naar strikte afzijdigheid aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, toen de Volkenbond niet bij machte was de Italiaanse agressie in Ethiopië te keren. Nederland achtte zich vervolgens niet meer gebonden aan het stelsel van economische en militaire sancties van de Volkenbond tegen mogelijke agressors.

De koersverandering naar bevordering van de internationale rechtsorde, door auteurs ook wel aangeduid als een verlegging van het Nederlands buitenlands beleid in een meer internationaal-idealistische zin, wordt *rond 1963* gesitueerd. Enkele mogelijke verklaringen passeren de revue: soevereiniteitsoverdracht van Nieuw-Guinea, goede afloop van de Cubacrisis, post-materialistische revolutie met pressie vanuit samenleving en parlement – opnieuw de gidslandgedachte – opkomst van de televisie en de ontzuiling, waardoor buitenlands-politieke thema's niet langer worden gedepolitiseerd oftewel een 'verbinnenlandisering' van het buitenlands beleid. De binnenlandse pressie tot veranderingen op de terreinen mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking (alweer moet Pronk het ontgelden bij het afbreken van de ontwikkelingsrelatie door Indonesië), wapenbeheersing en vredesoperaties worden vervolgens in de beschouwing betrokken. Vloeit bevordering

van de internationale rechtsorde voort uit humanitaire overwegingen of wordt dat aangegrepen voor het eigen prestige, in Haagse termen 'het op de kaart zetten van Nederland'? De auteurs sluiten de laatste mogelijkheid niet uit en verwoorden dat in hun conclusie op de volgende wijze: 'Anno 2003, in een wereld waarin de invloed van Nederland binnen de Europese Unie minder en minder wordt, lijkt er ook geen andere mogelijkheid meer om ons te doen gelden dan op het vlak van de bevordering van de internationale rechtsorde. En daarbij beroepen politici zich natuurlijk graag op een lange traditie, een traditie die zoals gezegd voor een belangrijk deel niet bestaat.' (blz. 99)

Nederland als handelsnatie

In het *vierde hoofdstuk* komt Nederland als handelsnatie aan bod, met aandacht voor de Nederlandse reactie op het protectionisme van na de Eerste Wereldoorlog. Nederland was vrijhandelsgezind uit eigenbelang en heeft ervoor gekozen de vrijhandel in internationale verdragen vast te leggen. Nederlandse export was gediend bij Europese samenwerking, maar het leidde er ook toe dat Nederland in dat opzicht 'werd opgesloten binnen Europa' (blz. 119). Vervolgens wordt de binnenlandse economische politiek uiteengezet, met veel aandacht voor het overlegmodel (ook wel aangeduid als pacificatiedemocratie en poldermodel) en de lage-lonenpolitiek. Zo kreeg Nederland een sterke concurrentiepositie, maar zij kwam niet voort uit een beleid van innovatie, aldus de auteur. Dit hoofdstuk valt buiten het bestek van dit boek over Nederlands buitenlands beleid door de nadruk op de interne economische politiek (lage lonen en compromissen). Weliswaar komt dit binnenlands beleid voort uit Nederlands internationale positie, met een voorkeur voor

vrijhandel, maar het hoofdstuk draagt weinig bij aan inzicht over de Nederlandse buitenlandse politiek.

Het *vijfde hoofdstuk*, over het Nederlandse Europebeleid sedert 1945, draagt de goed gekozen titel 'De verdwenen voorspelbaarheid'. Auteur Van der Harst onderzoekt de veranderingen in dat beleid als gevolg van het einde van de Koude Oorlog en brengt de visie op het Nederlandse Europa-beleid vanuit academische kring voor het voetlicht. De drie uitgangspunten die in de periode 1945-1990 voor continuïteit hebben gezorgd, waren: 1 het primaat van het 'atlanticisme', ofwel de dominante veiligheidspolitieke oriëntatie; 2 verdieping van de Europese economische samenwerking en integratie; en 3 bestrijding van 'directoriumvorming', de overheersing door de grotere EG-lidstaten. De uitgangspunten zijn niet verdwenen, maar de voorspelbaarheid van het beleid sedert 1990 wel.

Het eerste uitgangspunt, namelijk het primaat van de NAVO, werd na het VN-debacle in Srebrenica en de militaire rol van de NAVO in Bosnië en Kosovo hersteld. Het Nederlandse streven naar een zekere supranationalisering van het externe beleid mislukte op 'zwarte maandag' in september 1991 en vervolgens koos ook Nederland voor een aparte intergouvernementele pijler voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU. De rol van premier, in nauwe samenwerking met de staatssecretaris voor Europese Zaken – die nu nog onder Buitenlandse Zaken valt, maar volgens sommigen beter naar het ministerie van Algemene Zaken kan verhuizen – en de prominente rol van de Europese Raad in de besluitvorming worden inmiddels geaccepteerd. De auteur vraagt ook aandacht voor de niet meer bestaande consensus, waarbij vooral de VVD verschilt van de andere grote

partijen in 'het voorrang geven aan een meer nationaal-georiënteerde benadering van Europese vraagstukken' (blz. 144).

Ook onder de academici bestaat verdeeldheid; sommigen pleiten voor Nederlands aansluiting bij de Frans-Duitse as, terwijl anderen voor wisselende partnerschappen kiezen. Dat laatste zou per onderwerp kunnen verschillen en Nederland zou – in de ogen van Rozemond – wat vaker dwars kunnen gaan liggen dan in het verleden is gebeurd, toen anderen anticipeerden op Nederlands flexibele onderhandelingsinzet. Deze opvatting verschilt diametraal van die van Van Walsum, die in zijn Cleveringa-oratie naar voren bracht dat de eerste prioriteit in het Nederlands buitenlands beleid het streven naar eenstemmigheid binnen de EU moet zijn. Kortom, er wordt verschillend gedacht over wat – dus niet alleen de wijze waarop – Nederlands invloed nu eigenlijk is, alvorens men zelfs toekomt aan de vraag of deze in de loop der tijd is afgenomen.

Nieuw-Guinea

De twee *case studies* over Nieuw-Guinea zijn heel goed geschreven en geven een beeld over de toch wel wat stuntelige rol van Nederland in de internationale politiek. De eerste studie, gemaakt voor het televisieprogramma *Andere Tijden*, gaat over de bemoeienis van prins Bernhard met Nieuw-Guinea (in 1961 en 1962). De prins ondernam eigenmachtig stappen buiten de regering om en ging met zijn voorstellen in tegen het officiële regeringsbeleid van dat moment (blz. 156); een niet mis te verstane conclusie van de auteurs. Het artikel is gebaseerd op eigen onderzoek in Amerikaanse en Nederlandse archieven en enkele interviews met betrokkenen. In de ogen van prins Bernhard was minister Luns koppig en tot geen compromis bereid en zou

deze houding Nederland schaden. Het eigen voorstel van de prins van 3 mei 1961 aan het Witte Huis omvatte niet alleen de Nederlandse bereidheid Nieuw-Guinea over te dragen aan een multinational trustschap, maar ook het uitsluiten van teruggave aan Nederland; het behoeft ook niet als optie in het referendum te staan.

Deze volksraadpleging op Nieuw-Guinea in 1969 is het onderwerp van de tweede studie. Een studie die mede is gebaseerd op het privé-archief van Schiff (tweede man op de ambassade in Washington, ambassadeur in Indonesië en secretaris-generaal op het ministerie in Den Haag; hij werd ook geïnterviewd voor de eerste Nieuw-Guineastudie). Deze cynisch geschreven bijdrage vond ik onthutsend. Het 'akkoord van New York', met de bepaling waarin aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's inhoud werd gegeven met de belofte van deze volksraadpleging, werd door Nederland als van essentiële betekenis gepresenteerd. Weinigen meenden dat Indonesië werkelijk een vrije keuze zou bieden, maar dat Nederland aan deze farce volledig meewerkte met voorbijzien van de Kamer en dat het bovendien aan het Indonesische handelen internationale legitimering verschafte, heeft mij getroffen. Nederland wilde de relatie met Indonesië niet beschadigen en Luns liet Djakarta weten dat het weinig last van Nederland zou ondervinden. Depolitiseren en stilhouden was het Haagse parool (blz. 183). De enig aanvaardbare uitslag was aansluiting bij Indonesië en daartoe werd de volksraadpleging onder 800.000 Papoea's teruggebracht tot een stemming onder 1025 door Indonesië geselecteerde kiesmannen in een sfeer van manipulatie, intimidatie en terreur. De Nederlandse ambassadeur Scheltema als waarnemer kreeg de Haagse instructie 'zich te gedragen

zoals het een gast betaamt', d.w.z. 'ziende blind en horende doof' (blz. 191).

Enkele Nederlandse kranten wisten wel over de werkelijke gang van zaken te berichten en de eensluidende einduitslag in twijfel te trekken. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken werd vervolgens geweigerd in de Algemene Vergadering van de VN op Indonesisch verzoek alleen een Nederlandse resolutie in te dienen met de einduitslag van de volksstemming. Een gezamenlijke resolutie met Indonesië en enkele andere landen, waarin de einduitslag als legaal, definitief en onherroepelijk werd aanvaard, kreeg vervolgens wel de Nederlandse instemming. Tevoren bood de Nederlandse secretaris-generaal Schiff achter de schermen de Indonesiër Sudjarwo ook nog een blik in het eindrapport van de VN-rapporteur

en 'bood hem de kans voor Indonesië onwelgevallige bewoordingen gewijzigd te krijgen en beide rapporten te synchroniseren' (blz. 193).

De auteur concludeert niet alleen dat het zakenbelang prevaleerde boven ethische overwegingen, maar stelde ook vast: 'De schijn ophoudend dat het lot van de Papoea's Nederland echter nog altijd ter harte ging, speelde Nederland evenwel dubbel spel. In plaats van aan de zijlijn te blijven staan, toonde Luns zich ter wille van de relatie met Indonesië bereid alle mogelijke bijstand te verlenen om de hobbels op de weg naar de finale afdoening van de Nieuw-Guineezaak te helpen slechten.' (blz. 194)

Deze *case study* leert in ieder geval dat ook na 1963 Nederland het niet altijd even nauw nam met de bevordering van de internationale rechtsorde. Wat mij betreft mogen er

meer historische gevalstudies volgen. De redactie van deze bundel is in haar opzet van het leveren van een bijdrage aan de geschiedschrijving van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen met deze publikatie goed geslaagd.

Fred Grünfeld

Dr Fred Grünfeld is bijzonder hoogleraar naar Oorzaken van Mensenrechtenschendingen aan de Universiteit Utrecht, universitair hoofd-docent in de leer der internationale betrekkingen en het recht der internationale organisaties aan de Universiteit Maastricht en coördinator voor sociale wetenschappen, in het bijzonder politicologie en internationale betrekkingen, aan het University College Maastricht.

Rooskleurig beeld Poetin genuanceerd

Anna Politkovskaja:

Poetins Rusland (uit het Engels en het Russisch vertaald door Arie van der Ent).

Breda: Uitgeverij De Geus, 2005; 350 blz.; 15,90 euro; ISBN: 90-445-0748-6

Begin 2000 stelde een Amerikaanse journaliste de vraag: 'Who is Mr. Putin?' Dit was tijdens de plenaire sessie van het Wereld Economisch Forum in Davos. Het panel van vier Russische politici keek elkaar nerveus aan en bleef het antwoord schuldig. Blijkbaar wist niemand wie deze voormalige luitenant-kolonel van de KGB was. De vraag wordt sindsdien steeds weer opgeworpen, zonder dat er een ondubbelzinnig antwoord op komt. Voor Bush, Blair, Schröder, Chirac en

in het bijzonder Berlusconi is hij een vriend, voor mensenrechtenactivisten een oorlogsmisdadiger.

Vijf jaar later geeft Anna Politkovskaja met haar boek *Poetins Rusland* alsnog antwoord op deze vraag. Politkovskaja zegt dat ze haar boek heeft geschreven als 'gewoon maar een mens onder velen', die verslag doet van wat ze ziet en haar emoties daarover weergeeft. Maar Politkovskaja is niet zomaar een mens; ze is één van de bekendste journalisten van Rusland. Ze schrijft voor de *Novaja Gazeta*, een van de weinige kranten die nog kritiek uiten op de regering-Poetin.

In tegenstelling tot de Nederlandse journalistieke traditie, neemt Politkovskaja in haar boek duidelijk

stelling. Dit maakt haar zowel journaliste als mensenrechtenactiviste. In Rusland zien velen haar als een landverraadster, maar dit weerhoudt haar er niet van kritisch te berichten over de oorlog in Tsjetsjenië. Ze trad op als bemiddelaar in het gijzelingsdrama in het Doebrovka-theater in Moskou. Ook wilde ze bemiddelen tijdens de gruwelijke gijzeling van de school in Beslan, maar in het vliegtuig op weg naar Beslan verloor ze het bewustzijn. In het ziekenhuis kreeg ze te horen dat ze vergiftigd was.

Het boek begint met de zin 'Dit boek gaat over Vladimir Poetin, maar niet zoals hij doorgaans in het Westen gezien wordt. Niet door een roze bril.' Aan de hand van reportages maakt Politkovskaja de rekening op van de

eerste regeringsperiode van Poetin. Zijn 'dictatuur van de wet' en 'geleide democratie' zijn volgens haar op niets uitgelopen. Het land wordt verteerd door corruptie op alle niveaus. 'Er is niet zoveel mis met de wetten in Rusland. Het is alleen zo dat er niet zoveel mensen zijn die zich eraan zouden willen houden.'

Politkovskaja is teleurgesteld in 'het Westen'. Als de journaliste bij internationale organisaties haar verhaal doet, stuit ze steeds op een blik van ongelooft. 'Ze willen niet geloven dat het zo erg is,' concludeerde ze in een interview. 'Ze willen horen dat het niet zo erg is. En dat krijgen ze van Poetin te horen.'

Dat het Westen invloed *kan* uitoefenen, blijkt uit de geruchtmakende zaak van kolonel Boedanov, die een Tsjetsjeens meisje ontvoerde, verkrachtte en vervolgens vermoordde. Politkovskaja beschrijft hoe alles in werking werd gesteld om de kolonel vrijuit te laten gaan. De rechtsgang werd getorpedeerd, de publieke opinie gemanipuleerd, het forensisch onderzoek vervalst en psychiatrische rapporten aangepast om hem vrij te pleiten. 'Zo gaat het in Rusland. Wat deskundigen aan de Russische rechtbanken rapporteren hangt, net als in de sovjetijd, niet af van de feiten maar van wie deze plooit.'

De zaak-Boedanov krijgt een plotselinge wending als het vonnis wordt verworpen en het proces heropend. Politkovskaja denkt dat dit door politieke druk vanuit Duitsland komt. De Russische mensenrechtenorganisatie *Memorial* bracht de zaak onder de aandacht en Schröder sprak Poetin er persoonlijk op aan. Boedanov wordt uiteindelijk veroordeeld tot tien jaar werkkamp. Hoewel dit één van de weinige verhalen is waar het recht zijn loop neemt, bevestigt het Politkovskaja in haar oordeel dat de rechterlijke macht in Rusland nog

steeds ondergeschikt is aan de uitvoerende macht.

In haar boek komen de vuile oorlog in Tsjetsjenië, de misstanden in het Russische leger, de machteloosheid van de soldatenmoeders, de georganiseerde misdaad, de corruptie van de rechterlijke macht, alsmede het lot van de 'gewone man' aan bod. Dit levert een gitzwart beeld van de Russische samenleving op. Aan het eind van het boek komen daar nog de twee recente tragedies bij: de gijzelingsdrama's in het Moskouse Doebrovkathater en in de school in Beslan.

Het individu staat in de verhalen centraal. Politkovskaja documenteert de machteloosheid van de slachtoffers in Rusland, alsof ze hoopt dat er ooit nog genoegdoening komt en de daders op basis van haar informatie ter verantwoording worden geroepen. Sommige verhalen zijn zó verschrikkelijk, dat het zelfs in literaire fictie ongeloofwaardig zou zijn geweest. Ze beschrijft de zoektocht van een moeder naar haar zoon Pavel, die op het slagveld van Tsjetsjenië is achtergelaten. Steeds weer stuit de vrouw op tegenwerking van de staat. De zoektocht, de 'ontmoeting met de schedel van haar zoon', en de daarop volgende pogingen de staat voor het gerecht te dagen, hebben kafkaïaanse dimensies. 'Een mensenleven telt niet in Rusland en het belang van de staat gaat voor het belang van het individu,' concludeert Politkovskaja.

Politkovskaja heeft een vlijmscherpe pen; ze ontmaskert en onthult. Ze compenseert met haar aanklacht tegen Poetin de overheersende tendens in Rusland om de president van alles vrij te pleiten. Toch moet gezegd worden dat niet alle misstanden in het land aan Poetin toegeschreven kunnen worden. Rusland is een land met de infrastructuur van een wereldrijk, maar met een BNP dat (naar officiële cijfers gemeten) qua omvang verge-

lijkaar is met dat van Nederland. Dat leidt onherroepelijk tot problemen. De politieke erfenis van de Sovjetunie en de periode-Jeltsin maakt Poetin evenmin te benijden.

Poetins herverkiezing in maart 2004 en daaropvolgende toenevende centralisatie van de macht van de staat betekenen voor Politkovskaja een terugkeer naar de eenpartijstaat van de Sovjetunie. Politkovskaja vindt dat dit mogelijk is geworden, omdat de maatschappij een 'grenzeloze apathie heeft laten zien', maar ze slaagt er niet goed in deze houding van de bevolking te verklaren.

Is er nog hoop in het gitzwarte universum van 'Poetins Rusland'? Ja. In Politkovskaja's verhalen treden naast de daders en slachtoffers ook moedige mensen op, die hun eigen principes volgen in de strijd voor gerechtigheid en die niet buigen voor intimidatie. Politkovskaja, een eigentijdse dissidente, is hier zelf een goed voorbeeld van en haar boek verdient daarom alle aandacht van de internationale gemeenschap.

Suzette de Boer

Suzette de Boer woonde en werkte vier jaar in Rusland en was vervolgens als projectmedewerkster mensenrechten en minderheden in de Russische Federatie verbonden aan het Instituut Clingendael.

Desmond Dinan: Europe Recast. A History of European Union.

Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004; xv + 371 blz.; £ 18,99 ISBN 0-333-98734-9

De uitbreiding van de EU in mei 2004 met tien nieuwe lidstaten lijkt symbolisch voor de Europese eenheid. Desalniettemin moet men zich niet vergissen, aldus de Amerikaan Desmond Dinan. De lidstaten worden niet in eerste instantie gemotiveerd door 'nebulous visions of European unity'. De Brusselse top van december 2003 toonde aan dat onderhandelingen tussen lidstaten eerder zijn gebaseerd op nuchtere berekeningen, op 'a narrow appraisal of their national interests rather than an idealistic presumption of the European interest' (blz. xiii). Tegen deze achtergrond stelt de auteur oorsprong en ontwikkeling van de Europese integratie te boek. Daarbij concentreert hij zich na een kort historisch overzicht over de oorsprong van de Europese gedachte en binnen het raamwerk van wisselende internationale verhoudingen op de institutionele en politieke ontwikkelingen, vanaf de Schuman Verklaring en de oprichting van de Europese Gemeenschappen in de jaren vijftig tot en met de Europese Unie van 2004. In genoemde Verklaring stelde de Franse minister van buitenlandse zaken, op een haastig bijeengeroepen persconferentie in mei 1950, een supranationale Gemeenschap voor Kolen en Staal voor ter oplossing van het Ruhr-probleem. Het was een belangrijke stap op weg naar Frans-Duitse verzoening. In een laatste hoofdstuk maakt de auteur de balans op. Europa is oneindig veel beter af dan vóór de Tweede Wereldoorlog. Ondanks kritiek op de EU denkt niemand eraan (ook Groot-Britannië niet) haar te verlaten; er komen alleen maar nieuwe leden bij.

Fascisme en communisme lijken verleden tijd; de democratie wordt thans eerder belaagd door apathie dan door extremisme. De slagvelden van Jena, Waterloo, Verdun en Normandië hebben plaatsgemaakt voor de vergaderzalen van Brussel, 'tidely furnished with bottled water'. 'It may be boring [...] but it is safe.' (*F.v.d.B.*)

R.T. Griffiths & D. Özdemir (red.): Turkije en Europa. Turkije en lidmaatschap van de Europese Unie.

Utrecht: Uitgeverij Lemma BV, 2004; 219 blz.; 27,- euro ISBN 90-5931-341-0

Deze bundel bevat de uitwerking van papers (aangevuld met enkele nieuwe essays) die werden gepresenteerd op de conferentie 'Turkey and EU Enlargement: Processes of Incorporation', in maart 2004 gehouden op de Bilgi Universiteit in Istanboel. Naast Turkse onderzoekers werkten ook wetenschapslieden van de Universiteit Leiden, de WRR en de Berlijnse Humboldt Universiteit eraan mee. Het zijn zorgvuldig uitgewerkte en geschakeerde opstellen, die in drie delen zijn gegroepeerd. Deel I bevat artikelen over de betrekkingen tussen de EU en Turkije in historisch perspectief (1923-2004); de opvattingen van Turken over Europa; een vergelijkend onderzoek naar de ideeën van Turkse emigranten in Frankrijk en Duitsland; en een artikel over de religie in beide gebieden. Een van de conclusies is dat de islam in Turkije zeer pluriform is en dat er een duidelijke scheiding is van kerk en staat, maar dat er 'naar onze maatstaven' toch sprake is van een 'te sterke controle en inhoudelijke invloed van de staat op de religie' (aldus Asbeek Brusse en Schoonenboom, twee medewerkers van de WRR, op blz. 81). Deel II is gewijd aan hervormingen die de afgelopen tijd in Turkije zijn doorgevoerd, waaronder constitutionele, bestuurlijke en financiële hervormingen en die van het bedrijfsle-

ven. 'Gezien de invloed van de dominante politieke cultuur van paternalisme' is de hervormingsbeweging 'werkelijk revolutionair te noemen'; in hoeverre de veranderingen succesvol en duurzaam zijn, moet uiteraard nog worden afgewacht (aldus U. Emek, verbonden aan de de Turkse State Planning Organization). In deel III komen de betrekkingen tussen Europa en Turkije wat betreft economische integratie (landbouw) en veiligheid aan de orde. Onder meer wordt aandacht geschonken aan het idee van Turkije als een bumper dan wel als een brug tussen 'Europa en de Rest'. Een van de conclusies van de auteurs van het essay dat de regionale veiligheid behandelt (Güvenç en Memişoğlu, verbonden aan de Bilgi Universiteit), is dat Turkije en Europa wat hun wederzijdse percepties van veiligheid betreft naar elkaar toe zijn gegroeid als gevolg van de europeanisering van het Turkse binnen- en buitenlandse beleid en de verbreding van 'het strategisch perspectief' van de Unie zelf (blz. 197/198). (*F.v.d.B.*)

Bruno Coppieters e.a.: Europeanization and Conflict Resolution. Case Studies from the European Periphery.

Gent: Academia Press, 2004; 258 blz.; ISBN 90-382-0648-8

Deze studie kwam tot stand in het kader van een door een Belgische overheidsinstelling: de 'Belgian Federal Science Policy Office' gefinancierd onderzoeksprogramma. Wetenschapslieden, afkomstig van de universiteiten van Brussel, Oxford en Pittsburg en van twee wetenschappelijke Europese instellingen gesitueerd in Brussel, werkten eraan mee. Nagegaan wordt wat de relevantie is van het proces van europeanisering voor de oplossing van vier afscheidingsconflicten in de periferie van Europa, die wordt gezocht in federale arrangementen. Het gaat daarbij om Cyprus, dat sinds 1974 verdeeld

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Suzette de Boer (S.d.B.), projectmedewerkster mensenrechten en rechten van minderheden in de Russische Federatie bij het Instituut Clingendael 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

is in een Grieks en een Turks gedeelte; *Montenegro en Servië*, die thans in een precair los federaal verband staan dat onder zware druk van de EU tot stand is gekomen; *Moldova*, dat een conflict kent met de regio-Transnistrië, die sinds 1990 *de facto* onafhankelijk is (tegenstrijdige voorstellen van de kant van de OVSE en de Russische Federatie boekten tot nu toe geen succes); en ten slotte het conflict-*Georgië-Abkhazië* (dit laatste gebied scheidde zich na de oorlog van 1992-93 af en is eveneens *de facto* onafhankelijk; tot nu toe faalden pogingen van de kant van de VN de kwestie van de politieke status van dit gebied bevredigend op te lossen). Na een algemeen gedeelte waarin de mechanismen van de europeanisering en de potentiële rol van Europa en die van 'externe' organisaties en mogelijkheden worden behandeld, alsmede de moeilijkheden die zich daarbij voordoen, volgen gevalstudies van deze vier conflictgebieden. Tegen de achtergrond van hun geschiedenis en de evolutie van het onderhavig conflict wordt de rol van de EU bij het al dan niet oplossen van de conflicten geanalyseerd. Aan het eind van iedere analyse worden mogelijke toekomstige oplossingen en scenario's besproken. (F.v.d.B.)

Marius Broekmeyer: Stalin, the Russians, and Their War, 1941-1945 (vertaald door Rosalind Buck).

Madison, WI: The University of Wisconsin Press, 2004; 315 blz.; \$ 60,= (hardback)/\$ 22,95 (paperback)
ISBN 0-299-19594-5

Dit boek is de Engelse vertaling van het in 1999 goed ontvangen *Stalin, de Russen en hun oorlog: 1941-1945*. Het heeft als doel het menselijk aspect tijdens de oorlog in de voormalige Sovjetunie zichtbaar te maken. Dit is typerend voor de benadering van Broekmeyer, die in zijn werk het veelal verborgen persoonlijk leed over het

voetlicht brengt. Broekmeyer constateerde eerder al dat in de Sovjetunie alles werd geteld behalve de mens. Hij wil hier tegenwicht aan bieden en zijn boek is daarom voornamelijk gebaseerd op artikelen, essays en memoires van mensen die de oorlog zelf hebben meegemaakt. De bronnen dateren van na 1985, omdat publikaties voor die tijd aan censuur waren blootgesteld. De vaak schokkende getuigenissen zijn chronologisch geordend in de eerste twee delen van het boek, die de aanloop van de oorlog en de oorlog zelf weergeven. Het derde deel gaat in op de beleving van de oorlog van diverse groepen mensen, zoals vrouwen, joden en krijgsgevangenen. Het laatste deel schetst de geschiedenis van de oorlog in Sjadrinsk, een klein dorpje in de Oeral, en het gevecht van de inwoners om de gruwelijkheden van de oorlog en de voedseltekorten te boven te komen. Broekmeyer citeert een generaal die eens stelde dat het verschil tussen een historische en een literaire benadering is als het verschil tussen een topografische kaart en een landschap. Het landschap dat Broekmeyer toont, is verschrikkelijk en angstaanjagend. De getuigenissen, impressies, herinneringen en opinies van ooggetuigen onthullen de zwartste schaduwzijden van de roemruchte 'Overwinning van de Grote Vaderlandse Oorlog' en tonen dat de oorlog niet alleen tegen de vijand gericht was, maar ook tegen het eigen volk. (S.d.B.)

Vincent Kronenberger & Jan Wouters (red.): The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects.

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2004; xxix + 614 blz.; \$ 170,=
ISBN 90-6704-171-8

In 25 essays wordt in deze studie het Europese 'conflict-preventiebeleid' aan een nader onderzoek onderworpen.

Het gaat daarbij om preventie van gewelddadige conflicten en deze moet worden onderscheiden van 'conflict management' en 'conflict resolution'. Deel 1 bevat hoofdstukken over pogingen een 'set of indicators' te ontwikkelen die nodig zijn om tijdig preventieve maatregelen te kunnen nemen. In dit deel wordt, voor zover mogelijk, nagegaan in hoeverre bepaalde indicatoren betrouwbaar zijn en hoe zij in de praktijk gehanteerd werden. De hoofdstukken in deel 2 beschrijven en evalueren de staat waarin de huidige conflict-preventiestrategie en -praktijk zich bevinden. Institutionele en financiële dimensies komen aan de orde en bestaande instrumenten worden geanalyseerd. De vraag wordt gesteld of er een juist gebruik is gemaakt van het geheel dat aan instrumenten en beleid 'from "soft" to "hard" law measures' voorhanden is en dat aan preventie van geweld kan bijdragen. Dit deel vindt zijn afsluiting in twee gevalstudies: de (uiteindelijke) bemoeienissen van de EU met de Balkan, en de gebruikte strategieën in Zuidelijk Afrika. De artikelen in deel 3 gaan nader in op ervaringen en initiatieven van andere actoren dan de EU en op de samenwerking op het terrein van de conflictpreventie tussen hen en de EU. Het gaat daarbij om instellingen als de VN, de G8, de Wereldbank, de OVSE, de NAVO en de Raad van Europa. Deze samenwerking geschiedt overigens meestal op *ad hoc*-basis; een meer structurele en institutionele basis ontbreekt. In dit deel treft men een artikel aan van de hand van Edwin Bakker (onderzoeker bij Instituut Clingendael) over de samenwerking tussen de EU en de OVSE op het gebied van conflictpreventie. Er is tevens een overzicht van de betrekkingen van de EU met actoren als het Internationale Rode Kruis, NGO's en het zakenleven. (F.v.d.B.)

Jan Wouters and Tom Ruys

take stock of the various proposals for reforming structure and membership of the UN Security Council, in particular of positions of Member States of the European Union. In September 2005, world leaders will join in New York to discuss a far-reaching reform of the United Nations. Among the core issues to be addressed are representative value, efficiency and transparency of the Security Council. In March 2005, the African Union managed to adopt a common position on these sensitive questions. Later that month, the European Council decided that a common position should be drafted. Although positions of some individual Member States are hard to reconcile there is also convergence on a number of aspects. Coordination of such positions will be difficult, though necessary, both in order to serve common European interests and to guarantee a successful reform of the UN.

Lars van Troost

elaborates on UN Security Council resolution 1593 (31 March 2005) which was hailed as a historic Council decision. For the first time since the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) came into force on 1 July 2002, the Council referred a situation to the Court based in The Hague, despite unwavering US resistance to this new permanent international body. It appears that this time in the Security Council decision-making process the United Kingdom honoured the EU consensus that atrocities committed in Darfur (Sudan) should be tried by the ICC, and not by a separate international ad hoc tribunal. In the Council, the view of EU states (Denmark, France, Greece and the United Kingdom) prevailed. However, in terms of state cooperation obligations, exclusion of certain personnel from ICC and other (inter)national jurisdictions, funding of the referral and compensation for victims, SC res. 1593 is far less of a success for international justice than it may have seemed at first sight.

Meike Bokhorst & Erik de Gier

argue that European social policy is at risk. A growing part of the European public opinion opposes the European Constitution because it is considered too much of a free market oriented treaty and too little as contributing to social cohesion in the European Union. Problems are the lack of effectiveness of the predominant but non-binding Open Method of Co-ordination

in the social policy area as well as spill-over effects of economic directives. Hence the authors advocate a substantial extension in the various treaties and in the Constitution of possibilities to differentiate between Member States in developing social policies. This will result in formation of groups of states with different speeds of social integration and by and large in a more effective European social policy.

Sophie van Bijsterveld, Arno Korsten & Peter de Goede

stress the need for restructuring national interdepartmental coordination of EU policy, against the background of the changing legal and political reality in Europe. EU enlargement and the transition from unanimity to qualified majority voting in many policy areas have altered the dynamics of decision-making in Brussels. In order to play a role in the European arena, the national contribution should be timely. This requires political vision and prioritisation. It also demands a light and flexible system of interdepartmental coordination enabling relevant actors to participate. To meet such demands, the Dutch system needs structural reform, giving responsibility for central monitoring to the Ministry of General Affairs to which the Under Secretary for European Affairs, now attached to the Ministry of Foreign Affairs, should be transferred. Parliament should interact with government at such an early stage that it can make a difference.

Mila von Klimburg

deals with the contribution of the Benelux countries to the negotiations in 1950 on the so-called Schuman Plan leading up to the establishment of the European Coal and Steel Community in 1951. The objective of the Schuman Plan was to establish a supranational organ for the coal and steel industry (a High Authority), which involved relinquishing some degree of sovereignty of the countries that were to join the envisaged ECSC. Yet, those countries, such as the Benelux, were not very keen to do so without some form of political control. During the Schuman negotiations a political control mechanism was found in a Council of Ministers of Economic Affairs, the prototype of the current Council of Ministers in the European Union. The author explores the question of the origins of this 'intergovernmental reservation': the Netherlands or Belgium?

J.W. van der Meulen

surveys the stabilisation and association process initiated by the European Union to assist the (Western) Balkan countries in finding the means to sustain stable democracies and in establishing open and prospering economies grafted onto European practices and standards. The EU has explicitly hold out to all countries concerned the prospect of EU membership. It is open to debate whether such prospects are, on balance, in the short-term interests of these Balkan states.

Yannick Du Pont

describes problems ahead in determining a final political status for Kosovo. This year will most likely see the start of UN-brokered negotiations between Pristina and Belgrade, who hold strongly opposing views. As independence will be the most likely (long term) outcome of this process, the EU should attach clear conditions to this option. Most important are the rights of minorities and their local self-governance in a future independent Kosovo. Moreover, the possibility of any future border changes in South Eastern Europe must be excluded from the outset. The region is still highly volatile, and there is yet no international consensus, so independence will not be established soon. An interim solution of statehood without internationally recognized sovereignty might be feasible.

J.E. Craanen

who is the Netherlands ambassador to Warsaw, presents an analysis of the orientation of Polish foreign policy one year after the accession of Poland to the European Union. Polish positions on its international role have been highly consistent since the fall of the Berlin Wall. The three main foreign policy objectives of the country are explicitly integrated in a geopolitical security perspective. They are the desire to keep the United States involved in European developments, to integrate its Eastern neighbours, in particular Ukraine, in Euro-Atlantic structures, and to bridge the economic gap with Western Europe. Some political circles may yet have to identify with a European culture of dialogue and compromise.



Erasmus Summer University

Summer Programme: "A Clash of Civilizations?"

23-26 August 2005

**Key-note speaker Prof. Benjamin Barber
(Jihad versus Mc World)**



Erasmus Universiteit Rotterdam

More Information: www.erasmussummeruniversity.nl



Internationale Spectator

Maandblad van het Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen Clingendael

Nieuw: www.internationalespectator.nl

website met toegang tot digitale (archief)bestanden
voor abonnees

Wie zich nu abonneert ontvangt het eerste abonnementsjaar
de speciale kennismakingskorting van € 47,70.
Startersabonnement voor studenten € 23,50.



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

- particulier € 47,70
 instelling € 57,85
 student € 23,50

Datum