

# Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 6 - juni 2010

## DE STEMMING IN EUROPA

Stuurloos België neemt roer Europese Unie over

Val Balkenende IV: naar een Europese reflex?

Eerste jaar van EULEX in Kosovo

Instituut Clingendael



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, EGMONT, te Brussel.

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Driessens,  
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,  
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,  
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 63,00  
Instelling € 74,50  
Student € 48,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 90,25  
Instelling € 103,00  
Student € 71,00  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

Acquire Media, Zwolle  
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /  
fax 038-4606318  
info@acquiremedia.nl

#### Foto omslag

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.

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud juninummer 2010

### COLUMN

#### Duco Hellema & Mathieu Segers

Tussen zelfbewustzijn en  
zinsbegoocheling 313

### ARTIKELEN

#### Jan Werts

Stuurloos België stuurt chaotische EU  
met acht voorzitters: Europese Raad en  
Europees Parlement nemen via  
'Lissabon' de macht over 315

#### Alexander Mattelaer & Joost Koomen

Het volkenrecht voorbij: de Nederlandse  
besluitvorming rond Irak vanuit  
strategisch perspectief 320

#### Bram Boxhoorn

De val van het kabinet-Balkenende IV:  
het einde aan een Atlantische reflex? 324

#### Gera Arts & Marko Bos

Het Europa-gehalte van de Neder-  
landse verkiezingsprogramma's 328

#### Jelle van Buuren

Spin in het Europese politieweb:  
het Comité voor Interne Veiligheid 332

#### Hylke Dijkstra

Eén jaar EULEX Kosovo:  
resultaten en uitdagingen 336

#### Jeroen Bult

Rusland als Estlands spiegel 341

#### Jaap Hoeksma

Het verhaal rond het kampvuur: een essay  
over de aard van de Europese Unie 344

### RESPONS

#### Karel Koster

Wederopbouw en interventie 349

### FILMRECENSIE

#### Mitsuko Teiwes over

*Journalisten in een politiek spel* 351

### BOEKBESPREKINGEN

#### Ties Ramekers over

*Afrika aan de bal: het WK van hoop  
en verwachtingen* 353

#### Jan Werts over

*Het ontstaan van de EU als  
tegendraads proces* 354

#### Martijn Lak over

*Noodzakelijke inblikjes in de recente  
Duitse geschiedenis* 356

#### Marit de Lange over

*Een Russische enclave in de EU* 359

#### Jan Postma over

*De Bosporus is niet te diep* 360

#### Maaïke Grevelink over

*De zoektocht naar mondiale veiligheid* 361

#### Michiel de Weger over

*De binnenlandse rol van de krijgsmacht* 362

### SIGNALEMENTEN

362

### SUMMARIES

364

## Tussen zelfbewustzijn en zinsbegoocheling

Welke regering er ook moge aantreden na de Tweede Kamerverkiezingen van woensdag 9 juni 2010, het Nederlands buitenlands beleid staat in de nabije toekomst voor enkele belangrijke en moeilijke keuzen. In de wereldpolitiek hebben zich de afgelopen jaren stormachtige ontwikkelingen voorgedaan. De dagen van het liberaal-internationalistisch optimisme, en van het daarbij behorende vertrouwen in de politieke en economische superioriteit van de westerse wereld, zijn voorbij.

Volgens de prestigieuze denktank *Notre Europe* dwingen deze omstandigheden de Verenigde Staten en de Europese Unie tot duurzame versterking van hun verbond. Daarbij dienen de Verenigde Staten de illusie van unilaterale hegemonie af te zweren, terwijl de EU nu eindelijk de valse mythen van de nationale staat achter zich dient te laten.<sup>1</sup> Het pleidooi van *Notre Europe* past in een lange rij.<sup>2</sup> Maar deze oproepen tot meer westerse eensgezindheid vallen over het algemeen stuk op de harde realiteit van de hedendaagse internationale politiek. Daarin domineert niet de Amerikaans-Europese vriendschap, maar bepalen veeleer de snel groeiende materiële capaciteiten van bijvoorbeeld de BRIC's en de mede daaruit voortkomende groeiende rivaliteit in de wereldeconomie de situatie. Deze ontwikkelingen hebben vooralsnog geen vastberaden westerse eensgezindheid uitgelokt, maar eerder trans-Atlantische wrevel en competitie, of het nu gaat om *burden sharing* in de veiligheidspolitiek, de ontwikkeling van een Europese defensiecapaciteit of om het antwoord op de economische crisis.

In deze omstandigheden, waarin (economische) verdichting veroorzaakt door 'globalisering' hand in hand gaat met de ontregelende politieke en economische polarisatie, doemen voor Nederlandse beleidsmakers diverse ongemakkelijke dilemma's op, bijvoorbeeld op de terreinen van ontwikkelingssamenwerking en de veiligheidspolitiek. Het rapport van de commissie-Davids – en de meningsverschillen die het binnen het kabinet-Balkenende IV teweegbracht – vormen niet het enige recente bewijs van de groeiende twijfel over het Nederlandse, op de Verenigde Staten

georiënteerde, veiligheidsbeleid van de afgelopen vijftien à twintig jaar. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) erkende in 2009 dat de crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten waaraan Nederland in de achter ons liggende jaren had deelgenomen, op zijn zachtst gezegd gemengde resultaten hadden opgeleverd. In een nog recenter rapport lijkt de AIV nog verder te gaan in het ter discussie stellen van de Nederlandse en bondgenootschappelijke expeditionaire ambities die in de voorafgaande periode waren ontstaan. Volgens de AIV moeten er 'scherpere eisen' worden geformuleerd met betrekking tot gemeenschappelijke crisisbeheersingsoperaties. Zo moet er sprake zijn van een 'aantoonbare relatie met de veiligheid en belangen van de NAVO-lidstaten', van 'volkenrechtelijke legitimiteit' en van een 'samenhangende civiel-militaire aanpak'. Daarnaast bepleit de AIV 'behoedzaamheid bij het aanvaarden van taken buiten het verdragsgebied', onder meer omdat het gevaar dreigt van 'overstretch' en omdat het 'NAVO-label' niet in alle gevallen als 'constructief' wordt beoordeeld.<sup>3</sup> Inderdaad, de optimistische jaren van het westers liberaal-internationalistisch activisme en de ambitie de wereld nu eindelijk, indien noodzakelijk gewapenderhand, onder Amerikaanse leiding 'safe for democracy' te maken, liggen achter ons, zo lijkt de AIV te erkennen.

Gegeven de onbestemdheid van de internationale omstandigheden lijken politieke en economische slagkracht van de EU meer dan gewenst. Maar de manier waarop de EU omging met de financiële hectiek die ontketend werd door de Griekse crisis – het zinderende Europese naspel van de mondiale financiële crisis – was vooral vertrouwd langgerekt en vertrouwd dubbelzinnig en daardoor niet zonder meer vertrouwenwekkend. Ook de Nederlandse houding in dezen kan moeilijk als constructief worden bestempeld. De Nederlandse opstelling in de Griekse crisis werd gedomineerd door de wens de problemen exclusief bij Griekenland neer te leggen en bij voorkeur de EU te passeren ten voordele van het IMF. Mede ingegeven door vrees voor de publieke opinie

was de EU-wantrouwende Nederlandse positie zelfs duidelijk harder dan de Duitse, die in de internationale pers alom als de *toughest line* werd gekarakteriseerd.<sup>4</sup>

Het standpunt van Nederland in het debat over de Griekse crisis past in een trend van ontremde eurosceptis, die is ingezet sinds de opkomst van Fortuyn in 2002 en ook vertaald is in beleid. Zo zorgde het kabinet-Balkenende I ervoor dat de Nederlandse regering van de kampioen van de oostelijke uitbreiding (onder Paars II) transformeerde naar een van de meest restrictieve lidstaten betreffende de aanwending van het vrij verkeer van personen met de nieuwe EU-lidstaten uit Midden- en Oost Europa. Na de ronduit negatieve uitslag van het referendum over het grondwettelijk verdrag in 2005 volgde een periode van aanhoudende inertie. Reflectie en bezinning op de uitgangspunten van de Nederlandse Europapolitiek werden weliswaar afgekondigd, maar kregen nauwelijks gestalte. Daarin is weinig veranderd.

Deze stand van zaken is een extra handicap bij het reageren op de belangrijke ontwikkelingen in de EMU, want de omstandigheden lijken juist te dwingen tot herbezinning op de Nederlandse Europapolitiek. De eurocrisis vormt de opmaat voor een veel verder reikend debat over de herinrichting van de EMU en daarmee over de toekomst van de Europese integratie. Hoe moeten de EMU en de EU er in de toekomst uitzien? De discussie daarover is reeds gestart en wordt gevoerd op een manier die hoort bij de nieuwe (meer intergouvernementele) omgangsvormen van het Verdrag van Lissabon. Desalniettemin lijkt de Nederlandse politieke elite een publiek debat daarover niet aan te durven, zeker niet wanneer verkiezingen in aantocht zijn.

Eurosepticisme en identiteitonzekerheid zijn geen exclusieve Nederlandse verschijnselen. In vele Europese hoofdsteden heerst twijfel over de richting van de Europese integratie en angst voor de verzwakking van (West-) Europa. Volgens Jacques Delors vormt het 'omslagpunt 1992' een belangrijke verklaring voor de 'merkwaardige' trend van toenemend nationalisme binnen de EU. Toen sloeg de EU de weg in van een *big bang*-uitbreiding zonder noemenswaardige verdieping als tegenwicht. Delors daarover: "Tot mijn grote droefheid heeft de EU toen niet blijk gegeven van zijn specifiek eigen karakter, [dat] volgens een Duitse formule omschreven is als een sociale markteconomie."<sup>5</sup>

Delors' constatering is des te zorgwekkender, omdat de EU-besluitvorming over de (financieel-economische) herinrichting van de Unie zich de komende jaren zal voltrekken in een context van groeiende spanning tussen enerzijds het streven naar enige vorm van handhaving van de verzorgingsstaat, en ander-

zijds de door de 'globalisering' aangejaagde opkomst van nieuwe groeilanden en -regio's. De besluiten zullen de grondslagen van de Nederlandse economie en samenleving direct raken en de legitimiteit van het (buitenlands) beleid mogelijk meer dan ooit onder druk zetten. Het is raadzaam daarop voorbereid te zijn door na te denken over de (materiële en principiële) *bottom line* van het Nederlands buitenlands beleid, nu diverse fundamentele veronderstellingen waarop dat beleid in de naoorlogse periode gestoeld is geweest, aan ernstige erosie onderhevig lijken.

---

**Prof. dr D.A. Hellema en dr M. Segers** zijn verbonden aan de Afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van het Utrechtse *Department* Geschiedenis en Kunstgeschiedenis. Op 18 juni vindt in Utrecht onder de titel 'Tussen Zelfbewustzijn en Zinsbegoocheling' een conferentie plaats over de toekomst van de Nederlandse buitenlandse politiek.

## Noten

1 Notre Europe, *Reshaping EU-US Relations: A Concept Paper* (2010), geschreven door een *high level reflexion group* bestaande uit: Prodi, Verhofstadt, Buzek, Davignon, Delors, Fischer, Lipponen en Padoa-Schioppa.

2 Bijv.: Timothy Garton Ash, *Free World. Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time*, Londen: Penguin, 2005; Édouard Balladur, *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats-Unis*, Parijs: Fayard, 2007.

3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO', rapport no. 67, januari 2010, blz. 33-34.

4 Illustratief voor de discrepantie tussen publieke opinie en beleidsrealiteit is ook het enorme verschil tussen de ronkende eurosceptis in sommige verkiezingsprogramma's en de nuchtere vaststellingen van de SER dat het Nederlands belang ermee gediend is indien in het kader van de sociaal-economische beleidsagenda voor Europa 2010-'20 een aantal 'coördinatie- en integratietekorten ... worden weggewerkt' (SER, *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, 09/04).

5 'Burgers zullen de Europese idee nieuw leven moeten inblazen. In gesprek met Jacques Delors en Marcel Gauchet', in: *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2009, blz. 101.

# Stuurloos België stuurt chaotische EU met acht voorzitters:

*Europese Raad en Europees Parlement nemen via 'Lissabon' de macht over*

*Dit wordt een hallucinant halfjaar. Acht voorzitters bepalen vanaf 1 juli het EU-voorzitterschap van België. Tegelijk is dat land politiek stuurloos. Maar nóg belangrijker is de bestuurlijke chaos in de Europese Unie zelf. Daar spelen de niet voorziene gevolgen van het Verdrag van Lissabon. België moet de crisis rond de euro aanpakken en Europa qua machtsverhoudingen en persoonlijke relaties omschakelen naar 'Lissabon'. Extra handicap is dat door de moeizame ratificatie, het verdraagd aantreden van de nieuwe Commissie en de Europese verkiezingen het overleg langdurig stil heeft gelegen. Krijgt België die reusachtige overlegmachinerie weer op gang?*

Een ontslagnemende regering aan het begin van een voorzitterschap, het is nog nooit vertoond.<sup>1</sup> In dit artikel verder aandacht voor de gewijzigde positie van België in Europa. De mantra van onze burens (voorheen ook in Den Haag hoorbaar) 'meer Europa = beter Europa' is vandaag de dag voor een voorzittend land onbruikbaar. Hoe speelt België daarop in? Hoe functioneert het zelf als EU-lidstaat? En hoe ziet zijn inhoudelijke agenda eruit?

## Stuurloos België

Kunnen eerste minister Yves Leterme en zijn minister van buitenlandse zaken Steven Vanackere de komende maanden tonen dat zij 'Europa leiden'<sup>2</sup>? Dat laatste was altijd de inzet van ieder voorzitterschap. Het Verdrag van Lissabon heeft dat grondig veranderd. De Europese Raad wordt voortaan geleid door Herman Van Rompuy. Die trekt – gebruik makend van zijn 'grijze muis'-imago – aan steeds meer touwtjes. Waarom is hij nu ook al voorzitter van de topconferenties van de eurozone? De zone heeft met de Luxemburgse premier Jean-Claude Juncker, die de Eurogroep wel op ministerieel niveau blijft leiden, toch een uitstekend voorman? En waarom ligt de coördinatie van de gehele eurocrisis voortaan bij Van Rompuy? Waarom niet bij de EcoFin of bij de Commissie? Als morgen een crisis uitbreekt in het landbouwbeleid of de visserijpolitiek, gaat Van Rompuy dat dan ook allemaal coördineren?

De Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken

heeft voortaan als vaste voorzitter de Britse rode baronesse Catherine Ashton. Zij is de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en tevens vice-voorzitter van de Commissie. Dat is een nieuwe functie, die voortkomt uit 'Lissabon'. Lady Ashton worstelt met het omgekeerde probleem van Van Rompuy. Zij heeft grote moeite zaken naar zich toe te trekken. Zij moet het Europese versnipperde optreden ombouwen tot de Unie als *global player*. Dat verloopt allemaal weinig soepel, laat staan visionair. Ashton heeft het aan de stok met de ervaren Commissie-voorzitter Barroso, met andere commissarissen en met de lidstaten die haar geen ruimte gunnen. Vooral de Fransen zitten haar dwars.

De Belgen leiden wel alle vakministerraden. Verder zitten zij het Coreper voor. Dit invloedrijke gezelschap van ambassadeurs, dat de compromissen uitdoktert, wordt geleid door de Belgische Permanent Vertegenwoordiger Jean De Ruyt. Ten slotte komen zo'n 200 werkgroepen die de Commissievoorstellingen bespreken totdat ze rijp zijn voor besluitvorming (variërend van transportbeleid tot migratiepolitiek), eveneens onder Belgische voorzitters. Dit omvangrijk ambtelijk beraad zal niet veel van de Belgische verkiezingen merken. 'Ik denk dat zij met hun grote ervaring zich als voorzitter wel zullen redden,' zegt Mr. Tom de Bruijn, Nederlands Permanent Vertegenwoordiger bij de Unie. 'De Belgen kennen de Europese Unie door en door en beschikken over een geoliede ambtelijke machine. Het is voor hen wel handig dat "hun" Herman Van Rompuy de Europese Raad leidt. België levert voor de EcoFin de ervaren minister Didier Reynders, die het vorige voorzitterschap al op die post zat,' aldus De Bruijn.

Vanaf dit jaar combineren drie landen gedurende anderhalf jaar hun voorzitterschap. België doet dat met Spanje (dit halfjaar) en Hongarije (eerste helft van 2011). Zij hebben een *gezamenlijk programma*. Zo hoopt Europa af te raken van een halfjaarlijks ritueel. Tot nu toe kwam iedere voorzitter met zijn eigen stokpaardjes halfjaarlijks de *Bühne* op. Discontinuïteit was zo verzekerd. De drie landen opereren onder één,

overigens nietszeggend logo. Het logo van het vorige voorzitterschap (2001): *Belgium A State of Mind*, met de bolhoed van de surrealistische René Magritte, had in 2010 weer prima gepast.

### België communautair

België staat een communautair Europa voor: dus ruime bevoegdheden voor de Commissie en het Europees Parlement en géén hoofdrol voor de Europese Raad. Communautair betekent verder dat een land zich inzet voor het Europees ideaal. Rik Coolsaet, hoogleeraar internationale betrekkingen in Gent, verwacht dat zijn land het voorzitterschap aangrijpt om prioritair 'Lissabon' in de Europese gedragsregels vast te klikken. Dus een passende rol regelen voor voorzitter Van Rompuy, maar dit uitdrukkelijk zonder die van de Commissievoorzitter te verzwakken. Hetzelfde geldt voor Lady Ashton. Tegelijk wil België de sinds 'Lissabon' versterkte positie van het Europees Parlement bevestigen.

Voluit gaan voor Europa is een zeldzaam thema waarover de politieke stromingen aan beide kanten van de taalgrens het helemaal eens zijn. De Belgen spreken zelfs van 'Europese eenmaking'. Dat is eigenlijk een rare term, als je erover nadent, die geen enkel ander land kent. Liberaal premier Guy Verhofstadt lanceerde destijds zijn profetisch project *De Verenigde Staten van Europa*,<sup>3</sup> naar het model van de Verenigde Staten, dat de natiestaten op termijn ontmantelt. Niemand in België, behalve het nationalistische Vlaams Belang, zal Verhofstadt daarover tegenspreken. Geen enkele andere regering toont voor dit project echter interesse, hoewel Verhofstadt al jaren alom campagne voert. 'Men deed geloven dat Europa een staat zou worden. Daarom begrijp ik niets van het credo van Guy Verhofstadt voor de Verenigde Staten van Europa,' zo reageerde staatssecretaris Frans Timmermans.<sup>4</sup> Met zijn kruistocht tegen de naties trapt Verhofstadt vooral de Fransen op hun ziel.

Na tientallen jaren communautair ijveren is het curieus dat juist een Belg thans als voorzitter van de Europese Raad het *intergouvernementele aspect* belichaamt. Dat heeft ook zijn voordelen. Het Belgische voorzitterschap werd in 2001 ontsierd door een mini-Europese Raad van alleen de grote landen, onder leiding van premier Tony Blair in Londen. Verhofstadt moest zich daar als EU-voorzitter binnendringen. Met een Europese Raad waarin thans alle regeringsleiders aan tafel zitten, voorzien van een vaste voorzitter, zal zich zoiets niet snel herhalen. De Europese Raad ontpopt zich onder invloed van het Verdrag van Lissabon als een instelling met communautaire trekjes.

België stemt in de Europese Ministerraad vrijwel nooit tegen een wetsvoorstel.<sup>5</sup> De meeste andere lan-

den doen dat zo nodig wel. De Grondwet voor Europa van 2005, die Frankrijk en Nederland véél te ver ging, vonden de Belgische politieke leiders een armzalig minimumverdrag. Zij hadden veel verder willen gaan. Tevergeefs pleit België al jaren voor een Europees sociaal, fiscaal en werkgelegenheidsbeleid. België wil zelfs een Europees leger. Ze zijn daar voor invoering van Europese belastingen, waar o.a. Nederland mordicus tegen is. 'Komt het geld vanzelf binnen, dan zal Brussel het nog makkelijker uitgeven,' zo denken de tegenstanders. De kosten van de EU zijn in diverse landen een politiek item, maar in België in het geheel niet.

Nederland stond dit voorjaar negatief tegenover financiële steun aan Griekenland, dat zijn Eurostatcijfers jarenlang vervalste en dat boven zijn stand leefde. De Tweede Kamer en premier Balkenende wilden niet dat Europa dit moest rechtbreien. Balkenende kreeg in de Europese Raad gedaan dat het IMF erbij kwam. Premier Leterme was direct vierkant voor steun en tegen inzet van het IMF. Leterme wil een Europese Economische Regering met een Europees Schuld Agentschap en zelfs een gemeenschappelijke schatkist. De regeringen staan dan voortaan borg voor elkaars schulden.<sup>6</sup> Dit zijn allemaal projecten waar veel andere hoofdsteden van gruwen. Het mei 2010 overeengekomen Financieel Stabilisatiemechanisme om economisch haperende eurozone-landen te gaan saneren, is overigens wel een stap naar een Europese schuldsanering.

De Belgen beleven de verbondssymbolen van de Unie. Overal wappert daar de Europese vlag. Andere landen lieten vlag en volkslied uit het verdrag schrappen. Terwijl Den Haag geen steun meer geeft aan de Europese Beweging, krijgt die vereniging in België jaarlijks een kwart miljoen euro. Toen Balkenende in de wandelgangen kandidaat-voorzitter voor de Europese Raad was maar daar uiteindelijk naast greep, wachtte hem in Nederland hoon en spot. In België vertellen de eerste ministers Martens, Dehaene en Verhofstadt altijd dat zij binnenslands pas écht gezag kregen zodra een Europese topbaan in beeld kwam. Alle drie grepen zij er vervolgens pijnlijk naast. Maar dat maakte geen verschil: aan beide kanten van de taalgrens waarden de Belgen het internationale prestige van hun leiders, zelfs toen dat in het water viel.<sup>7</sup>

Toch past bij al dit Belgische enthousiasme een voetnoot. In de praktijk is men niet zo communautair. 'Bij de publieke opinie is de belangstelling voor de Europese verkiezingen hier gering,' aldus expert binnenlandse politiek Carl Devos. De politici hebben evenmin veel belangstelling. Toen Dehaene in 1992 eerste minister werd, vroeg een journalist hem of hij nu naar de Europese Raad ging. 'Ik zal wel moeten,'



was het spontane antwoord. Premier Leo Tindemans belegde ooit een Ministercomité Europees Beleid om zijn team over het Belgisch voorzitterschap te informeren. Maar slechts één van de 38 bewindspersonen kwam opdagen.<sup>8</sup> In het Belgisch parlement wordt weinig over Europa gesproken. Het dagelijks volgen van de Commissievoorstellingen, zoals het Nederlandse parlement dat tot op zekere hoogte probeert, ontbreekt. Inzake de naleving van de Europese wetgeving scoort België slecht. In 2009 werd het land 15 keer veroordeeld door het Hof van Justitie in Luxemburg. Alleen Griekenland maakt het nog bonter. De beste leerlingen van de klas zijn Denemarken (één veroordeling) en Nederland (drie op jaarbasis), aldus het Hof in zijn laatste jaarverslag.

### De acht voorzitters van 'Lissabon'

Dé prioriteit van het vorige Belgische voorzitterschap was de Verklaring van Laken. Zij bracht de inspiratie waaruit de Europese Conventie van 2003 putte en de Grondwet voor Europa is geboren. Vier belangrijke gebeurtenissen markeren het afgelopen decennium: de verwerping van de 'Grondwet'; de bijna verdubbeling van het aantal aangesloten landen van 15 naar 27; het beperken van de Europese begroting tot ten hoogste 1,24% van het bruto nationaal inkomen; en het redden van Griekenland. Deze gebeurtenissen

hebben de Unie veranderd. Want hierachter verscholen ligt de opstand van de publieke opinie, die tegen de grondwet was; tegen de aansluiting van zoveel arme landen ineens, met hun overvloed van migreerende goedkope werkkrachten; tegen meer geld voor Europa; en tegen megaleningen aan Griekenland. De *legitimiteit* van Europa is het afgelopen decennium zodoende verzwakt. Dit alles heeft het *ambitieniveau* van de Unie verlaagd. 'Elk beleid moet voortaan zó worden geformuleerd dat aanvaarding door de publieke opinie er integraal deel van is,' schreef Karel van Miert, de vorig jaar overleden succesvolle Eurocommissaris, in zijn memoires.

Al deze gebeurtenissen ondergraven onze positie als 'preferentiële bemiddelaar', vindt toenmalig ambassadeur van België bij de EU, Jan de Bock. Hij signaleerde 'dat de oude evenwichten in Europa, die zo vaak dicht bij de intern Belgische evenwichten lagen, verschoven zijn'. Zuidelijk Franstalig en noordelijk Nederlandstalig België weerspiegelden als mix qua karakter en politieke benadering de EU als geheel. Met andere woorden, Noordelijk Angelsaksisch en zuidelijk Latijns Europa vonden elkaar in Brussel. Dat draaipunt is met de uitbreiding van 2004 verdwenen. De Unie heeft aan cohesie verloren. Thans wordt het beleid ingekleurd door een coalitie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland, de lidstaten van Midden- en

Oost-Europa en de noordelijke Scandinavische landen, aldus De Bock.<sup>9</sup>

Nederland zit trouwens inmiddels ook in die groep. De ministers van die landen nemen de term 'Europese integratie' niet (meer) in de mond. België raakte door deze ontwikkeling zijn bevoorrechte positie als bemiddelaar kwijt. Het land moet meer moeite doen om invloed op de besluitvorming uit te oefenen. In 2001 lanceerde Verhofstadt als voorzitter nog zestien prioriteiten. De ambities van premier Letermé komen neer op voortzetting van het beraad over de bestaande actuele projecten zonder daaraan veel nieuws toe te voegen.

Dit voorzitterschap brengt een uitermate belangrijk novum. Rondom rotonde Schuman, waar Europese Commissie en Europese Raad zetelen, zoeken sedert de inwerkingtreding van 'Lissabon' acht voorzitters elk voor zich hun eigen rol:

- 1 Europese Raadvoorzitter, Herman Van Rompuy;
- 2 Commissievoorzitter, José Manuel Barroso;
- 3 Roulerend voorzitter, demissionair premier Yves Letermé;
- 4 Vaste voorzitter Raad Buitenlandse Zaken, Lady Ashton;
- 5 Roulerend voorzitter Raad Algemene Zaken, demissionair minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere;
- 6 Vaste voorzitter Eurogroep, Luxemburgs premier en minister van financiën Jean-Claude Juncker.
- 7 De reeks Belgische ministers die de vakminister-raden voorzitten; en
- 8 De voorzitter van het Europees Parlement, Jerzy Buzek.

Vertegenwoordiger Ashton. 'Van het Spaanse voorzitterschap erven wij een institutionele chaos,' zegt een woordvoerder. 'Wij hebben medelijden met de Spaanse premier Zapatero. Hij is de eerste die na tientallen jaren *glamour* voor zijn talloze voorgangers als EU-voorzitter onzichtbaar moet blijven,' aldus een Belgische diplomaat. Van Rompuy bekleedt de prominente rol van EU-president en Letermé is de volgende premier die het lot van Zapatero ondergaat. Voorheen zorgde de voorzitter voor de voortgang van de besluitvormende Ministerraad. Regeringschef Letermé zou in de oude formatie in de schijnwerpers staan als voorzitter van de Europese Raad en als president van de reeks topconferenties (met de Verenigde Staten, ASEAN, e.a.). De regeringsleider annex EU-voorzitter was altijd de 'big star' van de Europese Raad. Dat is allemaal overgenomen door Van Rompuy.

Voor de Raad Buitenlandse Zaken geldt hetzelfde als met Letermé. Niet minister Vanackere maar Lady Ashton leidt voortaan dit beraad, inclusief de Gymnich-bijeenkomsten (de informele haljaarlijkse ontmoetingen van EU-ministers van buitenlandse zaken). De bewindspersonen van buitenlandse zaken, waaronder Maxime Verhagen, mogen niet eens meer naar de Europese Raad, net zo min als hun collega's van financiën.<sup>10</sup> Evenmin komt het beraad over de euro in handen van België's minister van financiën Didier Reynders. Hij mag de EcoFin leiden, maar niet de Eurogroep. *Al met al is het roulerende nationale voorzitterschap dus flink uitgehold.* Tegelijk blijkt dat de vereenvoudiging van de besluitvorming die 'Lissabon' had moeten brengen, in werkelijkheid een chaotisering teweegbrengt. De vraag is of 'Lissabon'

*Na tientallen jaren communautair ijveren is het curieus dat thans juist een Belg als voorzitter van de Europese Raad het intergouvernementele aspect belichaamt*

### **Woelmaker Europees Parlement**

Dit gezelschap overlapt elkaars activiteiten, vaak gretig, soms niet eens opzettelijk. Zie bijvoorbeeld hoe het zojuist versterkte Europees Parlement meteen de Raad van Ministers pootje zet. Eerst door de uitwisseling van persoonsgegevens (SWIFT) met de bevriende Verenigde Staten op twijfelachtige gronden botweg tegen te houden, vervolgens door de creatie van de Europese Diplomatieke Dienst (EEAS) via het budgetrecht flink te bemoeilijken. 'Het parlement blijkt dé grote winnaar van "Lissabon". En dat zullen we weten. De radicalisering daar via hun medebeslissingsrecht is nog maar pas begonnen,' verzucht een nationaal expert. Deze veranderingen veroorzaken veel leed, vooral bij de Commissievoorzitter, bij de regeringsleider van het voorzittende land en zeker bij Hoge

nu echt zoveel beter uitwerkt dan het vaak zo verfoede Verdrag van Nice voorheen.

De Europese Raad trekt intussen alle macht naar zich toe. Want ook de Commissievoorzitter ziet zijn prestige verdampen. Hoe wordt uiteindelijk de regieverdeling tussen Van Rompuy en Barroso? Zij hebben een ongebruikelijk schriftelijk 'niet-aanvals-pact' gesloten. Daarin beloven zij elkaar in het buitenland niet voor de voeten te lopen. Zij lunchen wekelijks, in de hoop fricties (die onvermijdelijk zijn) glad te strijken. Was het niet beter geweest via 'Lissabon' de Commissievoorzitter tegelijk president van de Europese Raad te maken? Of omgekeerd? Dat is wel even overwogen. Als de Raadvoorzitter toch van alles gaat coördineren, laat hem dan ook de Commissie erbij nemen. Twee kapiteins op een schip, dat gaat niet goed.

## De Voorzitterschapsagenda

Behalve het proces van onderhandelen verandert de inhoud. Een half jaar geleden trad de Commissie-Barroso II aan. Haar voorzitter heeft voor zijn herbenoeming twee jaar lang alle politiek controversiële onderwerpen van de agenda geschrapt. Zijn eigen beoogde herbenoeming vereiste alle nationale leiders te vriend te houden. Verder wilde de Commissie de eurosceptische Ierse kiezers, die het Verdrag van Lissabon nog moesten goedkeuren, niet voor het hoofd stoten. Doordat de Commissie zolang haar adem inhield, is de pijlpijn met wetgevingsprojecten nu nagenoeg leeg. Het Europees Parlement heeft al geruime tijd moeite maandelijks een vergaderagenda bijeen te schrapen. Tegelijk liggen er enkele uiterst belangrijke en urgente voorstellen (zoals de regeling van meer toezicht op de financiële instellingen), die geen meter vooruit raken. De Spanjaarden betalen dit halfjaar de tol van die stagnatie. Onder hun leiding komt niet veel meer tot stand dan het noodregime voor Griekenland. De overlegmachine moet nu eindelijk weer op gang komen. Want eigenlijk duurt de impasse al sedert de verwerping van de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland in 2005.

Volgens een woordvoerder zal België voluit inhaken op de vereisten van 'Lissabon'. 'Het is gedaan met het traditionele verbale vuurwerk over de "Prioriteiten van het Voorzitterschap". Het programma waarvoor wij staan zal een Europees programma zijn en niet een Belgisch. Dan zijn de prioriteiten snel bekend: de crisis in de financiële wereld, de exitstrategie om de overheidsschulden af te bouwen, EU-2020, dat is de beoogde economische modernisatie, de uitbreidingsonderhandelingen met Kroatië en Turkije, het asiel- en migratiebeleid.' Coolsaet sluit niet uit dat als de euro verder verslechtert, de politici snel een regering vormen om *full speed* het voorzitterschap op te pakken. Een andere *insider* verwacht dat België prioriteit zal geven aan de beoogde 'economic governance'. 'Als de Griekse crisis overslaat naar andere EU-landen, verdringt dit agendapunt alle andere,' aldus deze bron in een gesprek onder vier ogen.

België heeft een traditie van geslaagde voorzitterschappen.<sup>11</sup> Eerste minister Jean-Luc Dehaene en minister van buitenlandse zaken Willy Claes deden het in 1993 zó goed, dat de eerste ineens favoriet was voor de opvolging van Delors als Commissievoorzitter en de tweede kort daarop secretaris-generaal van de NAVO werd. De Belgen zijn wegens hun onregeerbaar land (dat niettemin al 180 jaar standhoudt) grootmeesters in het bedenken van 'Het Compromis'. Zij dienen dat compromis vloeiend in alle talen van de landen rond de Noordzee op. Europa heeft daar vaak van geprofiteerd. Men zegt dat België kan bemiddelen omdat het zo verdeeld is, zodat het geen

grote nationale belangen kent. Het Europese ambtelijk apparaat, plus tienduizend in de schilderachtige dreven rond Brussel, waaronder de BHV-gemeenten, woonachtige lobbyisten, brengt België een kwart miljoen banen. Het levert de Belgen miljarden op. Dát Europa weer aan de praat te krijgen, is het vitale Belgische nationale belang.

---

**Dr. Jan Werts** is EU-mediacorrespondent te Brussel. Dit artikel berust mede op enkele door hem gehouden vraaggesprekken.

### Noten

- 1 Van de elf voorgaande Belgische voorzitterschappen kwamen er negen in de gevarenzone wegens dreigend opspelende tegenstellingen over de inrichting van het staatsbestuur. Alleen in 1973 en 1983 verliep het Belgische voorzitterschap wat dat betreft zorgenvrij. Tsjechië kende in 2009 halverwege zijn voorzitterschap een regeringscrisis die zes weken duurde. Italië nam in 1996 als voorzitter vier maanden voor het verwerken van een kabinetcrisis. Denemarken kende in 1993 als voorzitter een kabinetcrisis die binnen twee weken was opgelost. Bron: Christian Franck, hoogleraar diplomatieke wetenschappen, in: *La Libre Belgique*, 28 april 2010.
- 2 Beiden zijn demissionair. Het is waarschijnlijk dat zij nog tijdens het voorzitterschap na de kabinetsformatie plaatsmaken voor een ander.
- 3 Guy Verhofstadt, *De Verenigde Staten van Europa: manifest voor een nieuw Europa*, Antwerpen: Houtekiet, 2005.
- 4 Bernard Bulcke, interview: 'Ik begrijp jullie Verhofstadt niet', in: *De Standaard*, 17 januari 2008.
- 5 Fiona Hayes-Renshaw & Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, blz. 282.
- 6 Yves Leterme in: *De Tijd*, 5 maart 2010.
- 7 Dat Jaap de Hoop Scheffer van 2004 tot 2009 als secretaris-generaal de NAVO vlekkeloos leidde, heeft in Nederland ook nooit tot speciale waardering geleid.
- 8 Leo Tindemans, *Een politiek Testament. Mijn plaats in de tijd*, Tiel: Lannoo, 2009, blz. 421.
- 9 Jan De Bock, 'België en de relance van Europa', in: *Studia Diplomatica*, 2007, blz. 143-148.
- 10 Het is de bedoeling dat de ministers van buitenlandse zaken en die van financiën, bijzondere omstandigheden daargelaten, nog maar een keer per jaar een Europese Raad bijwonen.
- 11 Kleinere landen doen het als voorzitter vaak beter dan de grote lidstaten, zo leert vergelijkend onderzoek. Dat betreft zeker België: zie Jan Werts, *The European Council*, Londen: John Harper Publishing, 2008, blz. 155-156 en 196.

# Het volkenrecht voorbij: de Nederlandse besluitvorming rond Irak vanuit strategisch perspectief

*Beslissingen over oorlog en vrede zijn per definitie strategische keuzen: het betreft de inzet van militaire middelen ter bewerkstelling van politieke doeleinden. In bredere zin genomen kan de politieke steun die Nederland in 2003 aan de invasie van Irak verleende, als zo'n strategische keuze bestempeld worden. Een van de voornaamste eigenschappen van zulke beslissingen is dat ze vaak plaatsvinden in een omgeving van onzekerheid en als zodanig tot grote paradoxen kunnen leiden – si vis pacem, para bellum.<sup>1</sup> Het verschijnen van het rapport van de commissie-Davids, dat dit besluitvormingsproces nauw onder de loep heeft genomen, leidde tot grote beroering in de Nederlandse politiek.<sup>2</sup> Men kan zelfs stellen dat dit rapport in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de vertrouwensbreuk binnen en vervolgens de val van het kabinet-Balkenende IV.*

*Hoewel over dit onderwerp al veel inkt heeft gevloeid, lijkt het nuttig stil te staan bij enkele aspecten die tot dusver relatief onderbelicht bleven: 1 de vernauwing van het debat tot een welles-nietes-spel inzake volkenrechtelijke legitimatie; 2 de onbedoelde strategische effecten van de inval in Irak voor Nederland, vooral wat betreft het dossier-Afghanistan; 3 een korte vergelijking met de alternatieve strategische koers zoals die door buurland België gevaren is; en 4 het Nederlandse besluitvormingssysteem inzake deelname aan militaire operaties. Tot slot worden de besluiten als een reeks van paradoxen op een rij gezet.*

## **Volkenrechtelijke legitimatie – en wat dan?**

Het publieke debat over de oorlog in Irak heeft zich zowel in Nederland als daarbuiten sterk toegespitst op de vraag naar de volkenrechtelijke legitimatie daarvan. Tengevolge van de bevestiging van de twijfels rond de aanwezigheid van massavernietigingswapens was immers de mening ontstaan dat de regering veel te lankmoedig was omgesprongen met de benodigde volkenrechtelijke legitimatie voor een dergelijke aanval. Het is dan ook niet meer dan logisch dat dit aspect tevens centraal staat in het rapport van de commissie-Davids. Een uitzondering hierop is de inmiddels beruchte kanttekening van commissielid Van Walsum: hij voerde aan dat een verantwoordelijke regering zich niet alleen door de regels van het volkenrecht, maar ook door de eisen van de internationale politiek laat leiden.<sup>3</sup>

Ondanks de grote symbolische waarde van een volkenrechtelijk mandaat kan men zich echter de vraag stellen in welke mate dit aspect van groot belang is vanuit strategisch perspectief. Men kan zich namelijk een gedachte-experiment voorstellen waarin er wel dege-lijk massavernietigingswapens waren ontdekt of, sterker nog, de Verenigde Staten de VN-Veiligheidsraad hadden weten te overtuigen een tweede resolutie aan te nemen waarin het gebruik van geweld wél expliciet gelegitimeerd werd. Men kan zich tevens voorstellen dat in beide gevallen Irak waarschijnlijk evengoed in het debâcle van *insurgency* en staatsfragmentatie zou zijn verzonken. Met andere woorden, zelfs als er wat betreft de legitimiteit van *Operation Iraqi Freedom* geen vuiltje aan de lucht was geweest, zouden de huidige problemen op het vlak van stabilisatie en staatsopbouw zich ook hebben aangediend. De vergelijking met Afghanistan is in deze bijzonder illustratief. Een legitieme oorlog mag in theorie dan 'schoon' lijken, oorlogvoering blijft steeds een 'lelijke' bedoening in de praktijk.

Hoewel een juridisch perspectief eigen is aan het debat in een parlementaire democratie – zeker in een land dat zich op zijn volkenrechtelijke traditie laat voorstaan – maakte dit perspectief een aantal andere relevante overwegingen van ondergeschikt belang. Een van de meest markante bevindingen van de Commissie is dat de Nederlandse autoriteiten zich terdege bewust waren van de gebreken in de Amerikaanse planning voor de wederopbouw van Irak en dat deze kennis weinig of geen rol speelde in de eigen besluitvorming.<sup>4</sup> Door slechts *politieke* steun te verlenen, kon de Nederlandse regering zich evenwel grotendeels aan de moeilijke discussie over stabilisatie en wederopbouw onttrekken. Deze observaties zijn natuurlijk vooral saillant, omdat het verloop van de militaire campagne heeft aangetoond hoe desastreus de gebrekkige voorbereiding wel was. Hoewel men moet waken voor een *hindsight bias*, lijkt het toch niet te ver te gaan te stellen dat de meer technische discussies over de militaire haalbaarheid van de doelstellingen en de benodigde middelen voor het uitvoeren van de missie een prominentere plaats verdienen in het politieke debat.

Recent onderzoek inzake de besluitvorming in de Verenigde Staten kwam tot de conclusie dat het dossier-Irak als een *crisisdossier* werd behandeld: het eigenlijke debat werd gevoerd onder een minimaal aantal deelnemers en met weinig inbreng van de professionele expertise van de strijdkrachten.<sup>5</sup> De parallellen met Nederland zijn opvallend. Ook hier werd de te volgen Irak-strategie al vroegtijdig uitgestippeld door een select groepje, *in casu* binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Aan weerszijden van de Atlantische Oceaan lijkt de blik op politiek symbolische *issues* belangrijker te zijn geweest dan een meer omvattende en technisch meer onderbouwde analyse van de kwestie. Tevens valt op ook hoe groot de invloed is van *path dependency* in dergelijke besluiten. Zowel in de Verenigde Staten als in Nederland week men jarenlang niet van de eigen uitgangspositie, ook al werd deze tengevolge van de ontwikkelingen in Irak zelf steeds minder verkoopbaar. De reactie van premier Balkenende op het Commissierapport spreekt hier boekdelen.<sup>6</sup>

#### Implicaties voor de missie in Afghanistan

‘Hoe mooi ook de strategie’, liet Winston Churchill ooit optekenen, ‘soms moet men ook naar de resultaten kijken.’ De Amerikaanse inval in Irak heeft tot dusver niet de beoogde doelstelling van een democratische modelstaat in het Midden-Oosten teweeggebracht. Daarnaast hebben de chaotische situatie en de *insurgency* in Irak tot gevolg gehad dat het leeuwendeel van Washingtons politieke en militaire aandacht jarenlang op Irak bleef geconcentreerd. Het duidelijkste *ongewenste neveneffect* van de oorlog in Irak was bijgevolg de *verwaarlozing van de oorlog in Afghanistan*. De commissie-Davids blijft al bij al op de vlakte wanneer het gaat om de bredere consequenties van het Nederlandse besluit politieke steun te verlenen aan *Operation Iraqi Freedom*. Gezien de ambitieuze rol die Nederland in Uruzgan op zich heeft genomen, ligt het echter voor de hand even stil te staan bij de vraag wat het debat over Irak kan leren voor de kwestie-Afghanistan, ook al ligt deze thematiek buiten de reikwijdte van het onderzoek van de commissie-Davids.

Vanuit militair-strategisch oogpunt is het duidelijk dat de inval in Irak de campagne in Afghanistan veroordeelde tot het statuut van een verwaarloosd weeskind van de *war on terror*.<sup>7</sup> Op nagenoeg alle gebieden bleken de in Afghanistan geïnvesteerde middelen hopeloos ontoereikend in verhouding tot de ambitieuze doelstellingen. Een secundair gevolg van het verhitte debat over Irak was dat verscheidene Europese bondgenoten gaandeweg een grotere rol in de ISAF-missie op zich namen. Lang leek Afghanistan immers de ‘goede oorlog’ te zijn, waardoor er meer publieke

steun voor gevonden kon worden. Voor de landen die kritisch stonden ten aanzien van het dossier-Irak bood dit bovendien de mogelijkheid te tonen dat men niet helemaal met de Amerikanen gebroken had. Samengevat kan men dus stellen dat het dossier-Irak tegelijk de positiebepaling van vele bondgenoten over Afghanistan heeft beïnvloed en de kansen op succes van de ISAF-missie danig heeft ondergraven.

Toen Nederland in 2006 naar Uruzgan trok, wachtte een onaangename confrontatie met de groeiende opstand in zuidelijk Afghanistan. De ISAF-troepenmacht betaalde daar de prijs van de drie jaar van verwaarlozing die het gevolg was van de Amerikaanse betrokkenheid in Irak. Bovendien werden vele van de flaters uit Irak in Afghanistan eerst herhaald vooraleer te worden ‘geremedieerd’ – denk aan de gebrekkige voorbereiding in militaire planning, de zeer beperkte integratie van de civiele en militaire inspanningen of het systematisch ontkennen van de militaire schattingen van de vereiste middelen door het politieke niveau. De keuze bij te dragen aan de volkenrechtelijk correcte ISAF-operatie draaide in de praktijk dus uit op een even gevaarlijk wespennest als Irak. Ook in het politieke debat in Nederland zijn de overeenkomsten tussen beide dossiers treffend. De politieke breuklijnen liepen parallel en de parlementaire discussie stond bol van gelijksoortige semantische disputen. Sommige conclusies van de commissie-Davids kunnen zonder veel moeite ook in het dossier-Afghanistan teruggevonden worden. Dit maakt de vraag hoe een eventuele remedie eruit kan zien, alleen maar dringender. De bereidwilligheid om ongenadig in de spiegel te kijken en man en paard te noemen, lijkt echter een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering te zijn.

#### Het contrast met de Belgische besluitvorming

België en Nederland hebben in het dossier-Irak voor een heel uiteenlopende koers gekozen, respectievelijk ter ondersteuning van de Frans-Duitse dan wel de Amerikaanse-Britse diplomatieke positie. Op het eerste gezicht leek het hier te gaan om uiteenlopende volkenrechtelijke interpretaties van het Irak-dossier: de Belgische regering hield vol dat een militair optreden zonder expliciet VN-mandaat geen enkele steun kon genieten. Dit lijkt evenwel een rookgordijn te zijn: slechts vier jaar daarvóór had zowel België als Nederland actief bijgedragen aan de NAVO-luchtbombardementen naar aanleiding van de oorlog in Kosovo – die eveneens plaatsvonden zonder mandatering door de Veiligheidsraad. De essentie van de uiteenlopende posities van België en Nederland lijkt dan ook eerder te liggen in de relatieve sterkte van de *transatlantische reflex* en de tegenover het unilateralisme van de regering-Bush Jr gekoesterde *sceptisis*. Zeker

wat de eerste factor betreft, speelden ook partijpolitieke overtuigingen een rol: de Atlantische traditie van de christen-democraat Balkenende vormde een tegenpool van het door de liberaal Verhofstadt gehuldigde vérgaande eurofederalisme.

Achteraf gesproken kan men vaststellen dat België tevreden was met de gemaakte keuze, terwijl de positiebepaling over Irak in Nederland heel controversieel is gebleven. De ironie bestaat erin dat dit waarschijnlijk niet of nauwelijks het resultaat was van een vooruitziende beleidsblik. De Belgische regering lijkt haar strategische koers niet zozeer bepaald te hebben op basis van een meer gedegen analyse van het debat over massavernietigingswapens of de kans op succes van *Operation Iraqi Freedom*, maar eenvoudigweg op basis van een diep wantrouwen van unilateraal gebruik van geweld. Men kan dit op diverse manieren verklaren. Of het nu gaat om de historische wortels van België als strijdtoneel van Europa dan wel het populistisch aansluiten bij een publieke opinie die overweldigend negatief stond tegenover de Amerikaanse oorlogsplannen, het lijkt duidelijk dat de Belgische positie veel meer het gevolg was van politieke principes dan van een meer verfijnd besluitvormingsproces.

Een van de vaste kenmerken van onderzoekscommissies is dat ze doorgaans enkel worden opgericht om de meest controversiële beleidskeuzen te onderzoeken. De vergelijking tussen België en Nederland

ning vanuit de regering naar de Tweede Kamer op de korrel genomen.<sup>9</sup> Het siert de Nederlandse debatacultuur dat een zeer gedegen en voldoende kritisch onderzoeksrapport als dit het daglicht kan zien. Anderzijds kan de cynische toeschouwer opwerpen dat de bevindingen van de Commissie niet alleen de besluitvorming rond Irak, maar ook de huidige besluitvormingscultuur beschrijven. Parlementaire controle wordt daarbij gekarakteriseerd door semantische haarkloverij, coalitiepolitiek en gebrek aan transparantie en aan achtergrondkennis. Deze indruk wordt overigens versterkt door de vele parallellen tussen de debatten over Irak enerzijds en Afghanistan anderzijds.

Het ligt nu eenmaal in de aard van het politieke bedrijf dat de besluitvorming vaak *ad hoc* verloopt en geplaagd wordt door frictie van verschillend allooi. Vanuit Belgisch perspectief valt echter op dat het Nederlandse systeem voor parlementaire consultatie, berustend op Artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader 2001, institutioneel toch vrij sterk in elkaar zit. Het systeem van kamerbrieven over elke operationele inzet van de Nederlandse strijdkrachten zorgt, in vergelijking met de situatie in België, voor een informatieverstrekking die zowel vanuit kwalitatief als kwantitatief oogpunt hoogstaander is. In het geval van de inzet in Afghanistan kon men bijvoorbeeld ook vaststellen dat het debat in Nederland

### *Sommige conclusies van de commissie-Davids zouden ook in het dossier-Afghanistan teruggevonden kunnen worden*

wordt daarom bemoeilijkt door het feit dat de Nederlandse besluitvorming dankzij het werk van de commissie-Davids zoveel grondiger in kaart is gebracht. Hoewel het niet mogelijk is beide processen in detail te vergelijken, lijkt het toch bijzonder onwaarschijnlijk dat een onderzoekscommissie in België geen soortgelijke problemen zou vaststellen. Zo vormen het informeren van het parlement inzake defensiebeleid en de kwaliteit van het inhoudelijke debat daarover in België minstens een even heikel punt als in Nederland. Daarom is het ook de moeite waard naar het Nederlandse besluitvormingsmodel te kijken als een proces dat losstaat van de concrete beleidsinput.

#### **De Nederlandse besluitvorming als kwalitatief proces**

Het onderzoek van de commissie-Davids schetst een bijwijlen ontluisterend beeld van het besluitvormingsproces omtrent Irak. Zo typeert de Commissie het debat tussen het kabinet en de Tweede Kamer als een dovemansdialoog.<sup>8</sup> Ook wordt de informatievoorzie-

toch grondiger te noemen viel dan dat in België. Ook al kan men hier en daar vragen stellen over het niet adequaat informeren van de Tweede Kamer in het dossier-Irak, ten gronde lijkt het Nederlandse systeem relatief goed te functioneren, in de zin dat er systematisch werk wordt gemaakt van parlementaire informatieverstrekking, alsook van een gezond debat. Dit wil niet zeggen dat het besluitvormingsproces in concrete dossiers niet kwalitatief beter kan verlopen, maar de echte problemen liggen vaak buiten het institutionele kader. Elk procedureel model van besluitvorming functioneert slechts bij de gratie van de politieke wil het zo goed mogelijk te gebruiken – en aan die politieke wil ontbreekt het nog wel eens.

#### **Tot besluit**

In dit artikel is getracht een aantal onderbelichte facetten van de discussie over de Nederlandse besluitvorming aangaande Irak alsnog aan het licht te brengen. Daarbij werd door een meer strategische in plaats van juridische bril gekeken in een poging de bevindingen van de commissie-Davids in een ruimer per-

spectief te plaatsen. Ook werden overeenkomsten en verschillen met het debat in België aangegeven. Zoals wel vaker gebruikelijk is in de traditie van strategische studies, vallen de vier aandachtspunten samen te vatten als een reeks van paradoxen. *Eerst* werd beschreven hoe de volkenrechtelijke blik tot het grote symbooldossier werd verheven, hoewel de praktische implicaties van deze discussie achteraf minder relevant bleken. Ten *tweede* werd stilgestaan bij de vervaagende gevolgen die de oorlog in Irak teweegbracht voor het welslagen van de campagne in Afghanistan. Het Nederlandse besluit militair wél mee te doen aan de minder controversiële ISAF-operatie, leidde uiteindelijk tot een betrokkenheid die mede door het avontuur in Irak moeilijker en pijnlijker bleek dan verwacht. Ten *derde* werd vastgesteld dat het ogenschijnlijk contrast met de Belgische besluitvorming meer berustte op diep ingebakken politieke reflexen dan op een meer functioneel beleidsproces. Ten *vierde* werd betoogd dat een goed besluitvormingsproces geen voldoende voorwaarde vormt voor een goede besluitvorming. Hoewel onderzoekscommissies het mandaat hebben procesmatige verbeteringen voor te stellen, lijkt de geschiedenis over Irak niet zozeer een procedureel falen te zijn dan wel een gebrek aan politieke openheid. In het maken van strategische keuzen vindt men zelden eenduidigheid. De belangrijkste les

bestaat dan misschien wel in een intellectuele openheid voor het idee dat plannen vaak verkeerd gaan, maar, mits er voldoende zelfreflectie is, toch steeds bijgestuurd kunnen worden.

---

**Alexander Mattelaer** is onderzoeker in defensiebeleid aan het Institute for European Studies van de Vrije Universiteit Brussel. **Joost Koomen**, thans advocaat te Brussel, was in het verleden werkzaam in het Europees Parlement, waar hij zich bezighield met buitenlands en veiligheidsbeleid.

#### Noten

- 1 Zie E.N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, MA: Belknap Press, 2001.
- 2 Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom, 2010.
- 3 *Ibid.*, blz. 270.
- 4 *Ibid.*, blz. 184 e.v., alsook blz. 212.
- 5 S. Metz, *Decisionmaking in Operation Iraqi Freedom: Removing Saddam Hussein by Force*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010.
- 6 H. Staal, 'Premier weerspreekt werk Davids al na vijf uur', in: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2010.
- 7 E.K. Fitzgerald & A.H. Cordesman, *Resourcing for Defeat: Critical Failures in Planning, Programming, Budgeting and Resourcing the Afghan and Iraq Wars*, Washington DC: Center for Strategic & International Studies, 2009.
- 8 Rapport Commissie, a.w. noot 2, conclusie #9, blz. 425.
- 9 *Ibid.*, conclusie # 37, blz. 428.

## HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

### ***Van 20 september tot 10 december 2010 organiseert Instituut Clingendael de 65e Leergang Buitenlandse Betrekkingen***

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én traint een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van

ontwikkelingsorganisaties of andere NGOs, buitenlandredacties van dagbladen, maar ook mensen uit het internationale bedrijfsleven. Particuliere deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefoon 070 374 66 28.

## De val van het kabinet-Balkenende IV: het einde aan een Atlantische reflex?

*'All politics is local' luidt een bekend gezegde onder beoefenaars van buitenlandse politiek. Met de val van het vierde kabinet-Balkenende op 20 februari jl. over de verlenging van de Nederlandse militaire missie in Afghanistan is dit adagium weer eens bevestigd. Uit de reconstructie van de NRC-journalisten Mark Kranenburg en Steven Derix blijkt helder dat het lot van de Afghanen of de opvatting van de Afghaanse gemeenschap in Nederland geen rol van betekenis speelde in de discussie van het kabinet over de Nederlandse militaire missie in de provincie Uruzgan. Er werd niet over gesproken, laat staan lang bij stilgestaan.<sup>1</sup> De consequentie van het besluit van de PvdA-ministers zich uit het kabinet terug te trekken ('afspraak is afspraak') leidde, zoals te verwachten viel, tot veel bestuurlijke onrust in de Afghaanse provincie Uruzgan.<sup>2</sup>*

*Is het al mogelijk te overzien welke gevolgen deze beslissing zal hebben voor de Nederlandse positie in het buitenland? En past het besluit in een trend, en zo ja welke?*

### Gevolgen

NRC-columnist Heldring plaatst de beslissing over de terugtrekking uit Afghanistan in de categorie diplomatieke deconfitures, tezamen met 'Zwarte Maandag' (30 september 1991) en de val van de 'safe haven' Srebrenica in juli 1995.<sup>3</sup> Ook internationale media vergelijken het kabinetsbesluit opvallenderwijs regelmatig met Srebrenica, al wordt hiermee ook wel de zware militaire inzet in Afghanistan bedoeld om het geschonden Nederlandse blazoën op de Balkan op te poetsen.<sup>4</sup> De focus van de Amerikaanse pers daarentegen was minder gericht op het vraagstuk van continuïteit en discontinuïteit van het Nederlands buitenlands beleid. De nadruk lag vooral op het mogelijke domino-effect dat de beslissing zou kunnen hebben: zou de Nederlandse beslissing het niet nu ook gemakkelijker maken voor andere NAVO-landen om hun deelname aan ISAF te beëindigen?<sup>5</sup> Daarnaast was de Amerikaanse speciale afgezant voor Afghanistan en Pakistan, Richard Holbrooke, 'buitengewoon bedroefd', hoewel hij goede hoop had dat troepen uit Georgië de Nederlandse taak zouden kunnen overnemen.<sup>6</sup> De indruk is, kortom, dat de Amerikaanse regering vooral uit was op behoud van de politieke steun van Nederland voor de Afghaanse oorlog. Militair is de Nederlandse bijdrage immers, gemeten aan de totale NAVO-inzet, bescheiden.

Wat betreft twee andere landen, die in de onmiddellijke omgeving van Uruzgan opereerden: de liefde

met Australië, dat in Uruzgan nauw met Nederland heeft samengewerkt, zal als gevolg van het kabinetsbesluit bekoeld zijn, terwijl de Canadese minderheidsregering met het oog op de eigen wankelende positie met meer dan gewone belangstelling de gebeurtenissen in Nederland heeft gevolgd.

De gevolgen voor de verhoudingen met de Europese (NAVO-) bondgenoten zijn moeilijker in te schatten. Aangenomen mag worden dat de reputatieschade aanzienlijk is. Het onbeantwoord laten van de brief van de secretaris-generaal van de NAVO is een affront in het diplomatieke verkeer ('zijn jullie soms knettergek geworden?').<sup>7</sup> Zijn eerste bezoek aan Nederland zal derhalve nog even op zich laten wachten.

Het eenzijdig negeren van een nieuwe NAVO-strategie en het vasthouden aan een eigen binnenlandse agenda zullen de Nederlandse positie in andere internationale instellingen geen goed doen, om het mild uit te drukken. Als er, naar analogie van de classificatiesystemen in de economie, een *Standard & Poor's rating* zou bestaan voor stabiliteit, dan zou Nederland misschien een tredje zijn gedaald, van *triple A* naar *AA+*. Het is in dit verband maar de vraag of Nederland deel kan blijven uitmaken van het belangrijke G-20-beraad, waartoe het kort tevoren was toegelaten. Nederland is immers niet in alle opzichten een 'natuurlijk' deelnemer aan dit belangrijke gezelschap, dat de G-8 dreigt te overvleugelen. Criteria als geografische grootte, economische omvang, politiek gewicht en inwoneraantal wegen nog altijd zwaar in de internationale politiek. Los van het feit dat de Europese landen al zijn oververtegenwoordigd binnen de G-8, zijn er grotere Europese economieën met een legitieme eis tot dit gezelschap te mogen toetreden.

Er is op gewezen dat andere Europese landen (te) weinig solidariteit met de Nederlandse positie hebben getoond. Geen enkele Europese bondgenoot kon of wilde de Nederlandse 'lead'-positie in Uruzgan overnemen. Dit argument negeert echter het feit dat alle Europese overheden kampen met een publieke opinie die op haar minst kritisch staat tegenover buitenlandse militaire missies. Zo kent Canada een conservatieve minderheidsregering, die kampt met weinig steun in de publieke opinie, ook door de hoge kosten van de militaire operaties in Afghanistan. Maar ook Groot-Brittannië en in mindere mate Duitsland worstelen al enige tijd met het onderwerp. Duitsland en België besloten echter kort na de val van het kabinet-

Balkenende wél hun verblijf in Afghanistan te verlengen. Het Nederlandse besluit heeft dus vooralsnog géén politiek ‘domino-effect’ onder de bondgenoten teweeggebracht, zoals in Amerikaanse kringen werd gevreesd.<sup>8</sup>

### **Minder Atlantisch gehalte in de politiek?**

Hiermee belanden we bij de vraag of met deze beslissing sprake is van een trendbreuk in het buitenlands beleid. Nederland heeft gedurende de Koude Oorlog twee pijlers onder het buitenlands beleid gekend: de NAVO voor de veiligheidskwesties en de EU voor de economie en de welvaart. In dat schema trad na 1989 geen wezenlijke verandering op. Pas in het laatste decennium is sprake van een geleidelijke heroriëntatie. Deze betreft in het bijzonder het politieke spectrum. Vrijwel alle politieke partijen hebben in relatief korte tijd op veiligheidsgebied een ‘Europese’ oriëntatie geïntroduceerd. Een kijkje op de defensie- en veiligheidsparagrafen van de verkiezingsprogramma’s illustreert dit gegeven.

*Volgens de laatste Memorie van Toelichting van minister Verhagen is de NAVO niet langer hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid*

In het PvdA-conceptverkiezingsprogramma kiest de partij als lange-termijndoel voor *taakspecialisatie in Europees verband*. Daarnaast stelt het programma wel dat Nederland ‘een toegewijd NAVO-lid’ is en blijft en dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij NAVO-operaties in het nieuwe strategisch concept aandacht behoeft.<sup>9</sup> D66 ‘denkt en handelt internationaal’, stelt het verkiezingsprogramma van deze partij. D66 is vóór de ontwikkeling van een *Europese veiligheidsmacht* en ziet voor de NAVO, naast de verzekering van de veiligheid van haar lidstaten, vooral een rol weggelegd als ‘onderaannemer’ van de VN.<sup>10</sup> Bij GroenLinks is het leidend thema de verdere versterking en ontwikkeling van de *Europese Unie*. Opvallend is dat daarnaast de verdediging van het eigen en NAVO-gebied uit de hoofdtaken van ‘het Nederlandse leger’ (sic!) dient te worden geschrapt.<sup>11</sup>

Tegenover deze bovenstaande opvattingen, waarin de EU als veiligheidsorganisatie een hogere prioriteit wordt toegekend dan de NAVO, staat een interessante coalitie van politieke partijen die de NAVO nog wél een wezenlijke rol toebedelen. Allereerst de SP, die als gevolg van een consistente kritische EU-houding hecht aan de ‘oude’ NAVO ter verdediging

van het NAVO-grondgebied. Ter nuancering kent het verkiezingsprogramma overigens een waslijst aan voorwaarden ten aanzien van de NAVO, die de hierna genoemde partijen niet met de SP delen.<sup>12</sup>

De VVD en – in iets mindere mate – het CDA geven prioriteit aan de NAVO, respectievelijk zien de NAVO als het hart van het Nederlandse externe veiligheidsbeleid (CDA). Het CDA zegt daarnaast ook sterk op ‘Europa’ (Europees Veiligheids en Defensiebeleid, EVDB) te willen inzetten.<sup>13</sup> Ook de ChristenUnie ziet in de NAVO ‘het belangrijkste veiligheidsverband voor Europa en Noord-Amerika’.<sup>14</sup> De PVV ten slotte stelt onomwonden vast tégen militaire samenwerking in EU-verband te zijn en stelt haar vertrouwen in de NAVO.<sup>15</sup>

Deze politieke trendwijziging in de Tweede Kamer heeft zich vertaald, zo stelt Klem, in een ‘pragmatische benadering van de overheid’, waarbij een ‘warme band met de VS’ gecombineerd wordt met een nauwe veiligheidssamenwerking in Europees verband. Volgens de laatste Memorie van Toelichting van de

minister van Buitenlandse Zaken is de NAVO derhalve niet langer de hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid, maar slechts een van de twee hoekstenen van het veiligheidsbeleid. Ook de EU wordt dus geacht een steentje bij te dragen.<sup>16</sup>

Het opvallende is dat de Nederlandse publieke opinie daarentegen door de jaren heen pro-Atlantisch en pro-NAVO blijft, al moeten daar twee nuanceringen aan worden toegevoegd. De eerste is dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw de stemming in Nederland ten gevolge van het kruisraketten-debat niet bepaald pro-Atlantisch was.<sup>17</sup> De tweede nuancingering is dat, zoals Everts het formuleert, de opinie in crisistijd met de Verenigde Staten is, maar daarbuiten meer op Europa is gericht.<sup>18</sup> Ook kunnen Amerikaanse presidenten op wisselende steun rekenen onder de Nederlandse bevolking. Volgens het laatste opinieonderzoek van het German Marshall Fund heeft de verkiezing van president Obama de Europees-Amerikaanse verhoudingen aanmerkelijk verbeterd (‘the Obama bounce’).<sup>19</sup>

### **Slotopmerkingen**

‘There will probably never be another Atlantic Century,’ schrijft Kenneth Weisbrode in zijn nieuwste

boek over de geschiedenis van de zogeheten 'European desk' van het Amerikaanse *State Department*. Hij daartert de wijziging van een Atlantisch naar een oostwaarts, richting Azië georiënteerd beleid in de jaren tachtig van de vorige eeuw.<sup>20</sup> De veranderingen in het internationale systeem zijn sindsdien inderdaad meer en meer zichtbaar aan het worden. De internationale panelen zijn aan het schuiven: van een bipolair systeem tot 1989 naar een non- of multipolaire situatie van ongelijke eenheden. Er zijn aanwijzingen dat het wereldsysteem zich verder beweegt in de richting van een neo-bipolaire toestand, waarin de Verenigde Staten en China de twee polen vormen, niettegenstaande op zich zelf begrijpelijke pogingen van de EU bij dit gezelschap aan te haken.

De verminderde Atlantische reflex in het Nederlandse politieke spectrum weerspiegelt ongetwijfeld de veranderde internationale verhoudingen, al is deze discussie al langer gaande, zeker sinds de jaren zeventig.<sup>21</sup> Daarbij is niet alleen de positie van de NAVO in het geding, maar ook het verondersteld verminderd gewicht van de Verenigde Staten in de wereldverhoudingen. De kortstondige periode van 'Obama-mania' lijkt in Nederland inmiddels voorbij. Van een 'Obama-dividend' in Europa is hier kennelijk geen sprake. *NRC*-commentator Heldring pleit in een recent interview op grond van economische overwegingen zelfs voor een Nederlandse oriëntatie op China, naast de oriëntatie op de EU.<sup>22</sup>

Uit de *NRC*-reconstructie van de kabinetsbreuk over Afghanistan blijkt dat nationale, partijpolitieke overwegingen en tegenstellingen een hoofdrol hebben gespeeld. De indruk wordt gewekt dat daarbij door de betrokken hoofdrolspelers tamelijk nonchalant werd voorbijgegaan aan de gevolgen voor de Nederlandse positie in het buitenland en in het bijzonder voor het NAVO-bondgenootschap. Dit kan als een teken van een verminderde 'Atlantische reflex' van een nieuwe politieke generatie binnen de sociaal-democratie worden opgevat. Het zou ook kunnen worden voorgesteld als een algemene aanpassing in meer Eurocentrische richting en een afzwering van de 'Atlantische orthodoxie'. Als volgens de Utrechtse politicoloog Duco Hellema 'georganiseerde aanpassing' het kenmerk is van de Nederlandse besluitvorming op buitenlands-politiek gebied, dan valt verder ook op de organisatie van de politieke besluitvorming (tegenwoordig ook wel als regie aangeduid) wel het een en ander aan te merken. Maar in het algemeen is een zwakkere 'Atlantische reflex', die het besluit omtrent beëindiging van de militaire missie mogelijk maakte, al lan-

ger kenmerkend voor het denken in het Nederlandse politieke spectrum.

In welke richting schuift Nederland op, met het besluit zich terug te trekken uit ISAF? Het eerder aangehaalde WRR-rapport stelt dat 'samenwerking op veiligheidsgebied een kwestie is van vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid'. De val van het kabinet heeft deze samenwerking – in ieder geval tijdelijk – onder druk gezet. In het algemeen zijn de onmiddellijke gevolgen van het Nederlandse besluit voor de ISAF-missie minder verstrekkend dan wellicht gedacht. De Nederlandse militaire 'onmisbaarheidsfactor' is immers minder groot dan bijvoorbeeld van een land als het Verenigd Koninkrijk. De Amerikanen zullen zeer waarschijnlijk zelf het 'gat' in Afghanistan vullen, aangezien geen enkele andere bondgenoot dit wil of kan. De 'amerikanisering' van de oorlog in Afghanistan komt hiermee weer een stapje dichterbij. Maar dit aspect laat onverlet dat Nederlandse 'onzichtbaarheid' zeker niet bijdraagt aan een herkenbaar buitenlands profiel, *tenzij* het de bedoeling is uitsluitend als leverancier van 'soft power' bij te dragen. Dit past zeker in de huidige EU-veiligheidspraktijk, dat vooral 'softpower' produceert. Of, zoals de Amsterdamse historicus Brands het ooit kernachtig samenvatte: de EU is 'soft on hard power', maar 'hard on soft power'. Alleen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een EVDB-voorstel steunen, komt de EU in actie.<sup>23</sup> Maar, om het in welertermen te zeggen, de Frans-Britse tandem koerst vooralsnog 'sur place'.

Tot slot: de baten en lasten van buitenlands beleid laten zich niet goed wegen. Of, zoals Klem het formuleert, 'de kosten van de investeringen in veiligheidsbeleid laten zich gemakkelijker in beeld brengen dan resultaten.'<sup>24</sup> De gevolgen op middellange termijn van het besluit niet langer aan ISAF bij te dragen, zijn moeilijk te peilen. De beeldvorming over Nederland en de Europese bondgenoten in Washington DC en in het bijzonder het Pentagon is er zeker niet beter op geworden. De Nederlandse beslissing zal vermoedelijke niet leiden tot terugtrekking van de Amerikanen uit de NAVO, een idee dat onlangs, los van het Nederlandse besluit, door Andrew Bacevich werd bepleit.<sup>25</sup> Maar een aanmoediging voor de Amerikanen om een toekomstig 'tweede' ISAF onder NAVO-vlag op touw te zetten, zal het Nederlandse besluit tot terugtrekking uit Afghanistan ook niet zijn.

---

Bram Boxhoorn is directeur van de Atlantische Commissie.

## Noten

- 1 'Kabinet zonder exit-strategie. Reconstructie val Balkenende IV', in: *NRC Handelsblad*, 27 maart 2010.
- 2 'Bestuurder Uruzgan weg uit angst', in: *NRC Handelsblad*, 17 april 2010.
- 3 Interview met Heldring in *de Volkskrant*, 16 april 2010. Zie voor 'Zwarte Maandag' (het afschieten van het Nederlandse plan voor de instelling van een overwegend federaal Europa) de dissertatie van Bob van den Bos, *Mirakel en Debacle. De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum, 2008.
- 4 Bijv. Robert Fox, 'The Dutch dilemma in Afghanistan', in: *The Guardian*, 22 februari 2010. Het tweede voorbeeld, 'Das Trauma von Srebrenica für eine neue Wehrhaftigkeit', *Neue Zürcher Zeitung* online, 13 februari 2010, staat stil bij de zware Nederlandse inzet in Afghanistan ten gevolge van 'Srebrenica'.
- 5 'Dutch Pull-Out From War Expected After Government Collapse', in: *The New York Times*, 21 februari 2010.
- 6 'U.S. Envoy Regrets Dutch Decision to Withdraw Troops From Afghanistan', in: *The New York Times*, 24 februari 2010.
- 7 *NRC Handelsblad*, 27 maart 2010.
- 8 *Ibid.*
- 9 Conceptverkiezingsprogramma PvdA 2010, blz. 51-53.
- 10 Conceptverkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2010-2014.
- 11 GroenLinks, 'Echte keuzes voor de toekomst' (maart 2010), blz. 11.
- 12 Concept verkiezingsprogramma SP 2011-2015, 'Internationaal samenwerken', blz. 39-41.

- 13 VVD-verkiezingsprogramma, blz. 47; Conceptverkiezingsprogramma CDA 2010, par. 11.4, blz. 58.
- 14 Verkiezingsprogramma ChristenUnie, par. 3.2.2. Defensie, blz. 79-80.
- 15 Defensienota PVV, par. 1.2.2.
- 16 M.H. Klem, *Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderde wereld. Verkennende studie voor het WRR-rapport Nederland in de wereld* [webpublicatie nr. 42], Den Haag, februari 2010, blz. 31.
- 17 Jan van der Meulen, in: *Atlantisch Perspectief*, nr 3, jrg. 21, 2000. Ook de jaarlijkse opiniepeilingen door TNS/NIPO, op verzoek van de Atlantische Commissie, laten ieder jaar een grote steun voor de NAVO en de Verenigde Staten zien ([www.atlantischecommissie.nl](http://www.atlantischecommissie.nl)).
- 18 Ph. Everts, *De Nederlanders en de wereld*, Assen: Van Gorcum, 2008, blz. 204. De kwestie-Irak speelt een grote rol in de vorming van de publieke opinie.
- 19 GMF, 'Transatlantic trends', september 2009 ([www.gmfus.org/trends/](http://www.gmfus.org/trends/)).
- 20 Kenneth Weisbrode, *The Atlantic Century: Four Generations of Extraordinary Diplomats who Forged America's Alliance with Europe*, Cambridge, Mass.: DaCapo Press, 2009, blz. 257.
- 21 Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht: Het Spectrum, 1995, blz. 327.
- 22 Interview met Heldring in *de Volkskrant*, 16 april 2010.
- 23 Klem, *a.w. noot 16*, blz. 33.
- 24 *Ibid.*, blz. 47.
- 25 Andrew Bacevich, 'Let Europe be Europe. Why the US should withdraw from NATO', in: *Foreign Policy*, maart/april 2010.

## NIEUW VERSCHENEN...



Ruurd Baane, Patrick Houtkamp en Marcel Knotter  
2010. 168 p. € 29,75  
ISBN 978 90 232 4585 8

### HET NIEUWE WERKEN ONTRAFELD over bricks, bytes & behavior

'Het nieuwe werken' staat volop in de aandacht. En niet zonder reden: het nieuwe werken staat synoniem voor innovatieve manieren van werken. Werkvormen die organisaties nieuwe kansen bieden om zich te onderscheiden. Tegelijkertijd is er nog weinig concreet bewijs dat deze nieuwe werkvormen ook daadwerkelijk vruchten afwerpen. Belangrijke vragen rond betekenis, nut en noodzaak van het nieuwe werken bleven tot voor kort onbeantwoord. Betrouwbare informatie over de impact van het nieuwe werken op de bedrijfsvoering en de concrete bijdrage aan het bedrijfsresultaat ontbrak. Daarin brengt dit boek nu verandering. *Het nieuwe werken ontrafeld* verschaft een interessant en inspirerend, maar zeker ook ontluisterend beeld van de praktijk van het nieuwe werken binnen een groot aantal Nederlandse organisaties.

Meer informatie en online bestellen:  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)  
of bel 0592 37 95 56

[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)  
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

  
Van Gorcum

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

# Het Europa-gehalte van de Nederlandse verkiezingsprogramma's

*De verkiezingen voor de Tweede Kamer bieden een goede aanleiding voor een nieuwe tussenstand van de politieke discussie over het Nederlandse Europabeleid.<sup>1</sup> Daaruit kan worden afgelezen op welke wijze partijen 'Europa' in hun nationale programma's integreren en hoe zij in de praktijk het subsidiariteitsprincipe hanteren. Welke lessen voor de rol van de Europese Unie trekken de partijen uit de kredietcrisis? Welke invulling wil men geven aan een gemeenschappelijk buitenlandbeleid? In hoeverre haken de programma's aan bij de nieuwe EU 2020-strategie (die in de plaats komt van de Lissabon-strategie)? En leggen de verkiezingsprogramma's een basis voor een politiek volwassener omgang van 'het Binnenhof' met de verdergaande europeïsering?<sup>2</sup>*

## De integratietoets

Het CDA verklaart zich als enige uitdrukkelijk tot een pro-Europese partij. Dat is interessant, omdat juist de aanvoerder van het CDA-smaldeel in het Europees Parlement, Wim van de Camp, zich profileert als behartiger van het Nederlandse belang. Als initiatiefnemer van een 'oranjeberaad' van Nederlandse Europarlementariërs heeft hij zich bekend tot aanhanger van 'een model dat gebaseerd is op de visie van Europa als samenwerkingsverband van nationale staten'.<sup>3</sup> Die karakterisering gaat voorbij aan het wesen van de EU als Unie van lidstaten en burgers én aan de verregaande integratie van markt en beleid die feitelijk aan de EU ten grondslag ligt.

Vandaag de dag is er geen enkele partij meer die nog pleit voor het ideaal van een federaal Europa. Maar er is sprake van een nieuw onderscheidend criterium, dat aansluit bij de alledaagse realiteit: wordt er gesproken van 'Europese integratie' of geeft men de voorkeur aan de meer vrijblijvende aanduiding 'Europese samenwerking'?<sup>4</sup> Deze lakmoesproef levert drie 'eurorealistische' partijen op: niet het CDA, wel D66, de VVD en de SGP. D66 kiest voor verdergaande Europese integratie. Ook spreekt het verkiezingsprogramma van een 'verenigd Europa' dat nodig is om te kunnen bijdragen aan de oplossing van grote problemen in de wereld. De VVD toont historisch besef en realiteitszin door vast te stellen dat de EU 'het resultaat [is] van een integratieproces dat vrijhandel, vrede en veiligheid bevordert en daarmee de welvaart voor Nederland'. Het verkiezingsprogramma preciseert vervolgens: 'De VVD staat voor een Europese Unie waar je iets voor terugkrijgt.'

De SGP spreekt weliswaar over Europese integratie, maar noemt dit proces geen doel op zich zelf: 'Samenwerken, dat is wat de SGP voor ogen staat, niet samensmelten.' Het programma van de ChristenUnie gebruikt de term 'samenwerking' veelvuldig. Onder deze vlag blijkt de partij een reeks ambities op het Europese speelveld te willen verwezenlijken. 'Met name de economische crisis heeft de meerwaarde en noodzaak van Europese samenwerking aangetoond,' zo wordt in het programma vastgesteld.

Een ander onderscheidend criterium betreft het gebruik van de term 'gemeenschappelijk'. Het CDA hanteert deze term in verband met het (handhaven van het) gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB); GroenLinks wil streven naar een *gemeenschappelijke* Europese zetel in VN-Veiligheidsraad, IMF en Wereldbank; en de PvdA associeert 'gemeenschappelijk' met het te voeren beleid ten aanzien van energie, criminaliteitsbestrijding, asiel en migratie.

Aan de andere kant van het euro-politieke spectrum zijn er diverse partijen die Europa vooral op afstand willen houden. De 'Recepten voor Mededogen en Duurzaamheid' van de Partij voor de Dieren (PvdD) hebben slechts betrekking op de EU voor zover het gaat om het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid. Wat de SP, Trots op Nederland (TON) en PVV betreft, richten de ambities zich vooral op het reduceren van (de Nederlandse bijdragen aan) het EU-budget, het beperken van de macht van 'Brussel' en het terugdringen van de 'Brusselse' bemoeienis met nationale aangelegenheden. Maar tegelijkertijd vindt TON de integratie kennelijk al zó ver voortgeschreden, dat alle Nederlandse ambassades in EU-landen gesloten kunnen worden en dat buiten de EU met gezamenlijke ambassades kan worden gewerkt. De PVV neemt bij dit onderwerp geen blad voor de mond: 'Een andere aantasting van onze democratie heet Europese Unie. Die gaat steeds meer lijken op de oude Sovjet-Unie. De EUssr. [...] Het EU-nationalisme moet de kop worden ingedrukt. [...] de EU [moet] zich beperken tot een Europese Economische Gemeenschap. [...] Nederland moet blijven!'

## Lessen uit de kredietcrisis

De kredietcrisis heeft tekortkomingen in de regulering van en het toezicht op financiële instellingen aan het licht gebracht. Tegelijkertijd blijkt de internationale verwevenheid op economisch en financi-

eel terrein zó groot, dat een nationale aanpak te kort schiet.

Het merendeel der partijen – behalve SP, TON, PVV en PvdD – pleit voor versterking van het toezicht in Europees verband. De PvdA noemt Europa de *bewaker* van de integriteit van financiële instellingen. D66 is voor één Europese *toezichthouder* die effectief kan ingrijpen zonder politieke inmenging. De VVD pleit voor een strengere Europees financieel toezicht dan nu wordt voorgesteld, en vindt verder dat een Europese *marktmeester* op de financiële markten moet gaan toezien op het grensoverschrijdende financiële verkeer. Wat de SP in Europees verband wil regelen, is een splitsing van spaar- en zakenbanken. Verder pleiten ChristenUnie, PvdA en PVV voor een bankenheffing en GroenLinks voor een heffing op financiële transacties.

De kredietcrisis heeft de laatste maanden geleid tot grote spanningen binnen de eurozone, vooral rond Griekenland. De behoefte aan versterking van zowel de crisispreventie als het crisismanagement in Europees verband, is inmiddels evident.<sup>5</sup> De meeste partijen – PVV, SP en PvdD uitgezonderd – onderstrepen het belang van het Stabiliteits- en Groeiact voor houdbare overheidsfinanciën en de stabiliteit van de euro. Enkele partijen trekken uit deze crisis uitdrukkelijk conclusies voor versterking van de begrotingsdiscipline en de economische beleidscoördinatie binnen de eurozone. GroenLinks stelt dat ‘de kracht van onze euro staat of valt met het tempo waarin alle landen hun verzorgingsstaat hervormen [...]. Een muntunie moet het politieke gezag hebben om in te grijpen wanneer nationale politici falen.’ De VVD ‘wil in EU-verband bindende afspraken maken voor versterkte coördinatie van het economisch beleid opdat de stabiliteit van de euro gewaarborgd blijft. Dit betekent dat alle lidstaten zich vastleggen op duidelijke doelstellingen per lidstaat om hun arbeids- en pensioenstelsels te hervormen en toekomstbestendig te maken.’

Deze citaten illustreren dat de kredietcrisis *bakens van subsidiariteit heeft verzet* in de richting van de EU. Maar Den Haag blijft op zijn hoede bij het bewaken van de proportionaliteit. De Europese Commissie mag dan meer bevoegdheden krijgen om in het kader van de buitensporige-tekortprocedure de kwaliteit van de onderliggende statistische gegevens te controleren, maar alleen als sprake is van ernstige risico's of significante problemen en met betrokkenheid van de Raad.<sup>6</sup> Wat moet voor Nederland nu zwaarder we-

gen: de schade van een ‘tweede Griekenland’ of het risico van een extensief gebruik door de Commissie van controlebevoegdheden?

### EU 2020

Met de *EU 2020*-strategie wil de EU de maatschappelijke welvaart bevorderen, door vooruitgang op economisch, sociaal en ecologisch terrein te stimuleren. Dat vergt een gerichte beleidsinzet van zowel de EU als de lidstaten.<sup>7</sup> Uit de partijprogramma's blijkt echter dat deze strategie in politiek Den Haag nog niet echt leeft. Alleen CDA, D66 en PvdA refereren eraan. Het CDA legt een verband met kennis en innovatie; D66 wil dat Nederland proactief positie kiest en optimaal gebruik maakt van EU 2020, terwijl volgens de PvdA de EU in 2020 de beslissende omslag moet hebben gemaakt naar een duurzame maak- en kenniseconomie, waarbij werkgelegenheid en sociale zekerheid maximaal gewaarborgd zijn.

### EU-begroting

Sinds Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw netto-betaler is geworden, krijgt de EU-begroting in ons land volop politieke aandacht. De komende (kabinets)periode zal worden onderhandeld over de *Financiële Perspectieven* voor de periode 2014-2020. Aangezien dit meerjaarlijkse begrotingskader de instemming vergt van alle lidstaten, biedt dit voor de nationale politiek mogelijkheden de Europese besluitvorming te beïnvloeden. De inzet van de partijen loopt uiteen.

PvdA, VVD, SP, SGP, TON en PVV zijn het erover eens dat het EU-budget en de Nederlandse bijdrage daaraan moeten worden verlaagd. De grootste besparing kan daarbij worden bereikt op de structuur- en landbouwfondsen (alleen de SGP wil het GLB handhaven). TON beweert dat als deze fondsen uit de EU-begroting worden geschrapt, ongeveer 3% van de EU-uitgaven overblijft (dat is overdreven; 30% is meer *to the point*). De PVV herhaalt eenvoudigweg de welbekende boodschap van de vroegere Britse premier Margaret Thatcher: ‘We willen ons geld terug van Europa.’ De VVD volstaat met het drastisch terugbrengen van de EU-uitgaven tot ver onder 1% van het BNP van de EU (de begroting van 2010 beslaat 1,04% van het BNP van de EU). Tevens wil de VVD de afdrachten aan de EU halveren (en daarvoor 2,5 miljard euro aan bezuinigingen inboeken).

De PvdA wil dat de EU-begroting omlaag gaat en de netto-betalingspositie van Nederland verbe-

tert, zonder daarbij getallen te noemen. Daarbij moet meer geld besteed worden aan innovatie-, energie- en klimaatbeleid, en minder aan structuur- en landbouwfondsen. De PvdA kiest voor een socialer, innovatiever en duurzamer Europa, maar aan cohesie en internationale solidariteit binnen de EU maakt het programma geen woorden vuil.

Er zijn ook partijen die van de omvang van de EU-begroting en van de Nederlandse bijdrage daaraan geen punt maken. Bij het CDA lijkt die positie vooral ingegeven door de wens het bestaande GLB ook na 2013 zoveel mogelijk te handhaven. De ChristenUnie blijft weliswaar terughoudend ten aanzien van verdere liberalisering van het landbouwbeleid, maar koppelt dit aan modernisering van het beleid, gericht op het belonen van maatschappelijke prestaties van agrariërs. Voor dit laatste spoor kiezen ook GroenLinks en D66. De PvdD wil de landbouwsubsidies in Nederland inzetten ter stimulering van de biologische landbouw en de teelt van lokale eiwitgewassen.

TON en D66 stellen voor de omvang van de nationale afdrachten aan de EU te koppelen aan het nationaal inkomen van de lidstaten. Op die manier draagt elke lidstaat proportioneel naar draagkracht bij. Het interessante is dat dit ideaal in de realiteit al sterk wordt benaderd (maar vooral wordt verstoord door de specifieke kortingsregelingen voor o.a. het Verenigd Koninkrijk en Nederland).<sup>8</sup> Het is een hardnekkig misverstand dat Nederland teveel (meer dan andere lidstaten) betaalt aan de EU: de invoerrechten die ons land aan de buitengrenzen van de EU heft, behoren niet tot de nationale bijdrage. De negatieve netto-betalingspositie komt doordat Nederland relatief weinig geld ontvangt uit de landbouw- en structuurfondsen. De hervormingen van het landbouw- en structuurfondsenbeleid en het zwaarder inzetten op kennis- en innovatiebeleid zullen de netto-betalingspositie van ons land op termijn vanzelf verbeteren.

### Buitenlands beleid

Op het terrein van het Nederlands buitenlands beleid gaat de aandacht van de politieke partijen vooral uit naar het deelterrein veiligheids- en defensiebeleid. Er bestaat verdeeldheid onder de partijen over de toekomst van een Nederlands veiligheids- en defensiebeleid, al dan niet in Europese of NAVO-context. CDA en D66 kiezen duidelijk voor verdergaande samenwerking in Europees verband, terwijl ChristenUnie en VVD de nadruk leggen op verdere afstemming van de samenwerking tussen de EU en de NAVO. De PvdA gaat nog een stap verder en stelt dat Nederland

moet streven naar meer *samenvoeging* van taken in EU- en NAVO-verband. Met GroenLinks is de PvdA van mening dat Nederland zich moet inzetten voor samenwerking en specialisatie: 'Het lange termijnperspectief van onze krijgsmacht is taakspecialisatie in EU verband.' De SP spreekt zich daarentegen uitdrukkelijk uit tegen medewerking van Nederland aan een gevechtsgroep van de Europese Unie.

Het Verdrag van Lissabon biedt mogelijkheden voor de EU zich naar buiten toe duidelijker als een eenheid te manifesteren, o.a. door de oprichting van een *Europese Dienst voor Extern Optreden* (EDEO). Waar de discussie naar aanleiding van het door Catherine Ashton gepresenteerde plan voor de vormgeving van EDEO<sup>9</sup> in Brussel plaatsvindt, hebben Haagse politieke partijen uitgesproken ideeën over de Europese diplomatieke dienst en het Nederlandse postennet. GroenLinks en D66 pleiten voor een Europese diplomatieke dienst waarin de ambassades en consulaten van de EU-landen (geleidelijk) worden samengevoegd. Ook de VVD is van mening dat de ambassades en posten binnen de EU dienen te worden samengevoegd en stelt, evenals PvdA en CDA, een aanzienlijke reductie van het postennet voor.

### Conclusies: Europa deel van de oplossing?

Dit vergelijkend onderzoek van verkiezingsprogramma's heeft niet de pretentie een compleet overzicht te geven van de standpunten van de politieke partijen op alle 'Europese' thema's. Zo hebben wij vraagstukken van justitie, asiel en migratie, uitbreiding, duurzaamheid en energie nog buiten beschouwing gelaten. Het beeld dat wij schetsen is al veelkleurig genoeg en biedt aanknopingspunten om enkele lijnen te trekken. Zo kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de partijen die de Europese integratie vooral buiten de nationale politiek willen houden – PVV, SP, TON, SGP – en de partijen die uitgaan van een verwevenheid van de nationale en Europese arena, en die nationale ambities willen vertalen in een gerichte inzet in het Europese besluitvormingsproces. D66 en GroenLinks vertonen op dit punt het meest Europees georiënteerde profiel. Maar ook het programma van de ChristenUnie toont opmerkelijk veel ambitie in Europa: misschien wel meer dan de traditionele pro-Europese partijen CDA en PvdA. De Europese agenda van de VVD is inmiddels behoorlijk smal geworden.

Voor een grotere rol van Europa in het buitenlands en veiligheidsbeleid is er brede steun, maar over het hoe en wat bestaat nog flink wat onduidelijkheid. De

partijprogramma's bevestigen het beeld dat in Europa vooral de economische samenwerking en integratie Nederland(ers) motiveert en inspireert.<sup>10</sup> De kredietcrisis lijkt dat te hebben versterkt: Europa wordt over het algemeen niet als deel van het probleem, maar als deel van de oplossing gezien. Tegelijkertijd tonen partijen weinig belangstelling voor de welvaartswinst die kan worden geboekt door te investeren in de EU 2020-strategie. Wel blijft disproportioneel veel aandacht uitgaan naar (de Nederlandse afdracht aan) de EU-begroting. De druk om het budgettaire beslag van de Europese landbouw- en structuurfondsen terug te dringen neemt sterk toe. Dat is een goede zaak, voor zover die druk ook gericht wordt op verbetering van de kwaliteit van het Europese beleid en het vrijspelen van budgettaire ruimte voor nieuwe uitdagingen.

---

**Drs Gera Arts** is werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; **Drs Marko Bos** is verbonden aan de Sociaal Economische Raad. Zij hebben deze bijdrage geschreven als redacteurs van de nieuwsbrief van de Europese Beweging in Nederland (EBN).

## Noten

- 1 Vgl. Mendeltje van Keulen, 'Europa? Kiest u maar! Nederlandse politieke partijen over de Europese Parlementsverkiezingen', in: *Internationale Spectator*, jrg. 63 nr. 5, mei 2009, blz. 243-247. Ons artikel is gebaseerd op de ontwerp-verkiezingsprogramma's die rond 25 april beschikbaar waren.
- 2 Bob van den Bos, 'Genante vertoning', in: *Internationale Spectator*, jrg. 63, nr. 9, september 2009, blz. 409-410.
- 3 Gesprek met Theo Brinkel en Jan Prij, *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2009 ('Krachtproef Europa'), blz. 125-130, in het bijzonder blz. 129.
- 4 Vgl. Theo Brinkel, Hans-Martien ten Napel & Jan Prij, 'Opnieuw verder kijken dan de eigen neus lang is', in: *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2009, blz. 16-24.
- 5 Vgl. *De EU en de crisis: lessen en leringen*, AIV-advies no. 68, januari 2010.
- 6 Zie voor de BNC-fiche: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 22 112, nr. 1003; ook: Marko Bos, 'Subsidiariteitskramp', in: *EBN-nieuwsbrief*, mei 2010.
- 7 Roland Zwiers, 'Lissabon-strategie na 2010: maatschappelijk draagvlak, breed welvaartsbegrip en accent op arbeidsproductiviteit', in *Internationale Spectator*, jrg. 63, nr. 9, september 2009, blz. 411-415; Europese Commissie, *Europa 2020: Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010)2020 def., 3 maart 2010.
- 8 Zie: Marko Bos, 'Budgettaire kaders', in: Huib Silvis, Arie Oskam & Gerrit Meester (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen – Van politiek naar praktijk*, Wageningen, 2008, blz. 69-92.
- 9 Proposal for a Council Decision, establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (25 March 2010) (beschikbaar via: [http://eeas.europa.eu/docs/eeas\\_draft\\_decision\\_250310\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf)).
- 10 Vgl. Corry van Renselaar, 'Wat bindt Nederlanders aan Europa?', in: *Internationale Spectator*, jrg. 61, nr. 3, maart 2007, blz. 150-155.

## Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion

A. Gerrits (ed.)

*Clingendael European Paper No. 5, The Hague, Clingendael Institute, December 2009: ISBN 978-90-5031-148-9, Price: 15,- euro, 91 pp.*

A series of adjectives have been introduced to characterize Europe's distinct global role and relevance, among which Ian Manners' notion of normative power has drawn most attention. From its inception in the early 2000s, the notion of normative power has raised substantial interest and debate among scholars and policy-makers. The discussion on 'Normative Power Europe' feeds into wider debates on the 'nature' of the EU as an international actor and on the relevance of norms, perceptions and 'roles' in international relations.

This *Clingendael Paper* discusses the relevance of 'Normative Power Europe' in the context of changing world politics. Does normative power answer the specific challenges that the current shifts in global power present to Europe? How do 'others', beyond

the European Union, perceive Europe's normative power? Will normative power deliver the transformative outcomes its academic and political protagonists expect it to deliver?

Contributors: Lisbeth Aggestam, André Gerrits, Ian Manners, Tatiana Romanova, Asle Toje and Yiwei Wang.

A free downloadable version of this paper is available on the CESP website: <http://www.clingendael.nl/cesp/publications>. For more information please contact the secretariat of the Clingendael European Studies Programme tel.: 070-3245384, e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

# Spin in het Europese politieweb: het Comité

*Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gaat ook een nieuwe fase in van de Europese samenwerking op het gebied van interne veiligheid. Het nieuwe Comité voor Interne Veiligheid (COSI) is daarbij de spin in het web van de operationele samenwerking. De grote vraag is echter welke plek overblijft voor de politieprofessionals in de nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur en hoe de democratische controle vorm krijgt.*

In de Europese Unie beginnen zich langzaam de contouren te ontvouwen van een *binnenlandse veiligheidsarchitectuur*. Een indrukwekkende stapel juridische instrumenten heeft het justitiële kader geschapen voor de grensoverschrijdende rechtshandhaving, zoals het Europees *arrestatiebevel* en het Europees *bewijsverkrijgingsbevel*. Ook zijn databanken opgericht om de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling te faciliteren, zoals het Schengen Informatiesysteem en Eurodac.<sup>1</sup> Daarnaast kent de Unie organisaties op het terrein van de rechtshandhaving, zoals Europol, Eurojust, Frontex en het *EU Joint Situation Centre*.<sup>2</sup> Februari jl. lanceerde de Unie bovendien een *Internal Security Strategy*,<sup>3</sup> waarin op basis van gezamenlijke dreigingsanalyses een beleidsmodel wordt voorgesteld om gecoördineerd en multi-disciplinair de interne en externe gevaren het hoofd te bieden.

Met de uitdijende veiligheidsarchitectuur dient zich echter tevens de vraag aan op welke wijze de grensoverschrijdende opsporing aangestuurd en gecoördineerd kan worden. Voor de duidelijkheid: grensoverschrijdende opsporing vindt al jarenlang en op grote schaal plaats. Alleen heeft zij doorgaans een *ad hoc*-karakter en beperkt zij zich meestal tot politieteams uit een klein aantal EU-lidstaten die pragmatisch de handen ineenslaan om een criminele organisatie aan te pakken. Pogingen van onder meer Europol door middel van een Europese dreigingsanalyse (het zg. *Organised Crime Threat Assessment*) meer prioriteiten en samenhang aan te brengen in de grensoverschrijdende opsporing, laten een wisselend resultaat zien.

Uit huiver dat Europese prioriteiten de nationale prioriteiten kunnen doorkruisen of dat politiek ongemakkelijke criminaliteitsonderwerpen op de agenda terecht komen, vindt nu feitelijk een opeenstapeling van nationale prioriteiten plaats, waaruit de kleinste gemeenschappelijke delers tot Europese prioriteiten worden verheven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat mensenhandel en drugsmokkel in de prioriteiten terug te vinden zijn. Dat is immers overal een probleem. Maar een werkelijk gecoördineerde Europese

aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt daarmee niet echt veel verder gebracht.

Om de Europese coördinatie van de grensoverschrijdende opsporing te versterken, is in het Verdrag van Lissabon een nieuw comité in het leven geroepen, het *Comité de Sécurité Intérieure* (COSI). Sinds het opduiken van het COSI in de ontwerp-grondwet voor de Europese Unie wordt intensief gediscussieerd over de precieze taken, bevoegdheden en samenstelling van dit comité, dat de spin in het web van de operationele samenwerking moet worden. Centrale vragen zijn of COSI zich alleen met operationele aansturing of ook met wetgevingszaken moet bezighouden; of COSI werkelijk iets te zeggen krijgt over nationale rechteams of slechts coördineert; en of COSI moet bestaan uit politiek-bestuurlijk verantwoordelijken dan wel uit politieprofessionals. In de Europese context staat een dergelijke mix van nationale, bureau-politieke en professionele belangen en tegenstellingen uiteraard garant voor ingewikkelde, langslpende en voor buitenstaanders nauwelijks te bevatten discussies. Om wat meer licht te werpen op de onderliggende dynamiek en de belangen die op het spel staan, is het goed een stapje terug in de tijd te doen en te bezien hoe het een eerdere poging de Europese operationele coördinatie vlot te trekken, is vergaan.

## **Police Chiefs Task Force**

In 1999 zag tijdens een speciale Europese Justitietop in Tampere de *European Police Chiefs Task Force* (PCTF) het licht. De PCTF kreeg van de Europese regeringsleiders als opdracht mee om, in samenspraak met Europol, 'goede praktijken en informatie over actuele ontwikkelingen in grensoverschrijdende criminaliteit uit te wisselen en bij te dragen aan de planning van operationele acties'. Vanaf het begin was de PCTF echter een omstreden formatie, omdat eigenlijk niemand wist wat de regeringsleiders er nu precies mee beoogden. Omdat de positie en organisatie van de politie in de EU-lidstaten sterk van elkaar verschillen, was het al een hele klus te bepalen wie nu precies de 'Chiefs of Police' waren die de PCTF moesten vormen. Een tweede probleem hing hiermee samen en gaat terug op nationale gezagsverhoudingen: wie is de baas over de politie en hoeveel zelfstandige manoeuvreerruimte heeft de politie? Zo heeft de Britse politie vérgaande zelfstandige bevoegdheden inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. In Nederland gaat het Openbaar Ministerie daar echter over. Daarmee lag prominent

# voor Interne Veiligheid

de vraag op tafel welke rol en positie de PCTF kon en mocht innemen.

De verschillen in nationale gezagsverhoudingen weerspiegelden zich in de *samenstelling* van de PCTF. Zo vaardigde Frankrijk een directeur-generaal af, die onder direct gezag staat van de Franse minister van binnenlandse zaken. Ook al is deze directeur-generaal een politieman, met pet en uniform, hij wordt volledig gestuurd door en werkt onder instructie van zijn minister. De Nederlandse politie, maar ook de politie in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, stonden aan de andere kant van het spectrum. De Nederlandse politiedelegatie beschouwde zichzelf weliswaar als vertegenwoordiger van de Nederlandse regering, maar opereerde ook vanuit de overtuiging dat ze bovenal de *politieprofessie* vertegenwoordigde.

De verschillen in vertegenwoordiging betekenden dat de delegaties zich heel verschillend opstelden in de PCTF. Sommige delegaties deden nauwelijks mee aan de discussie, vanuit de gedachte dat hun minister in de (Europese) Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken (de JBZ-Raad) het politiestandpunt wel zou verkondigen. Deze delegaties beschouwden de PCTF meer als een ambtelijk voorportaal dan als een zelfstandige vergadering van politiechefs met een eigen verantwoordelijkheid. Andere delegaties, zoals de Nederlandse, benadrukten dat de politiechefs zonder last of ruggespraak konden werken zolang het over de politieprofessie ging. De situatie werd verder gecompliceerd doordat in veel lidstaten spanningen bestaan tussen de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken, een spanning die zich ook in de PCTF uitte.

Daarnaast verschilden de deelnemende politiekorpsen sterk qua cultuur, achtergrond en geschiedenis. Vertrouwen is daarmee herhaaldelijk een reëel probleem bij de Europese politiesamenwerking. Het vertrouwen tussen politiediensten in één lidstaat is soms al problematisch en ook die nationale verhoudingen werkten door in de PCTF. Politiechefs die elkaar thuis het licht in de ogen niet gunden, zaten nu plotseling samen achter de PCTF-tafel. Deze verschillen kwamen de slagkracht van de PCTF uiteraard niet ten goede.

## Schaakspel

Op politiek-bestuurlijk niveau werd de discussie over positie en functie van de PCTF nog eens dunnetjes overgedaan. Ook hier verschilden de meningen hemelsbreed. Waar bijvoorbeeld de Britse regering de PCTF het liefst een zo groot mogelijke autonome

rol zag vervullen, wilde het Nederlandse kabinet de PCTF alleen een informele, adviserende taak gunnen. De politiechefs mochten niet in de positie komen dat ze zelfstandig besluiten konden nemen, waar de minister van Justitie uiteindelijk politieke verantwoordelijkheid voor zou moeten dragen. De opstelling van Den Haag moet begrepen worden in het licht van de immer sluimerende, en soms opflakkerende strijd in Nederland tussen de politie en het politiek-bestuurlijke niveau over de vraag wie de baas is over de politie. Politici en bestuurders vinden dat de politie zich soms te veel vrijheden veroorlooft en benadrukken dat de politie ondergeschikt is aan het bevoegde gezag. Omgekeerd vindt de politie dat bestuurders zich te veel met de inhoud van het politievak bemoeien en de politie te weinig ruimte laten om op basis van professionele inzichten veiligheidsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Dit conflict werd in het kader van de PCTF nog eens dunnetjes op Europees niveau overgedaan.

De Nederlandse ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken (de zg. politiedepartementen) wilden koste wat het kost voorkomen dat de politiechefs via hun deelname in de PCTF een te grote autonome macht zouden ontwikkelen. Als de politiechefs uit alle lidstaten bij elkaar zitten, kan dat immers potentieel een enorme massa krijgen. Dat potentieel had zich vooral kunnen materialiseren als de politiechefs erin zouden slagen de gezamenlijke opsporing in de EU – die al jarenlang het politieke zorgenkindje was – metterdaad vlot te trekken en te verbinden met goede informatie-uitwisseling – nog zo'n zorgenkindje. Zou de PCTF dit op zijn conto kunnen schrijven, dan zouden de politiechefs geweldig aan gezag en legitimiteit winnen. Omgekeerd bezagen de Nederlandse politiechefs wantrouwend of het Europese steekspel er niet toe zou leiden dat de Nederlandse politiedepartementen zich via de Europese achterdeur meer directe zeggenschap over de politie zouden toeëigenen dan de Nederlandse verhoudingen toestonden.

Onder deze machtsstrijd zitten deels inhoudelijke tegenstellingen verscholen. Het is een doorn in het politie-oog dat de Europese politiesamenwerking vooral in handen van ambtenaren en bestuurders ligt. Veel beleidsvoorstellen en wetgeving van de JBZ-Raad worden door politieprofessionals meewarig bekeken: overbodig, slechts voor de *bühne* of onuitvoerbaar. Professionele meningen zouden ontbreken in de ontwikkeling van het Europese politiebeleid. Die meningen zijn soms controversieel. Zo hield

hoofdcommissaris Jan Wiarda (destijds voorzitter van de PCTF) in oktober 2004 een toespraak tijdens een drugsseminar in de Verenigde Staten, waarin hij doodleuk stelde dat de Europese bestrijding van drugs tot mislukken gedoemd was, slechts tot corruptie, integriteitsschendingen en een legitimiteitscrisis leidde en dat politici de kop in het zand staken.<sup>4</sup> Dat zijn doorgaans geen teksten waarvoor je applaus en bloemen van de minister ontvangt.

De tegenstellingen binnen de PCTF, gecombineerd met de tegenstellingen op politiek-bestuurlijk niveau en nationaal gekrakeel, maakten dat geen duidelijkheid werd gecreëerd over rol en positie van de PCTF, waardoor de politiechefs bleven bungelen in een informele positie half binnen en half buiten de Europese hiërarchie, zonder al te uitbundige steun van het politiek-bestuurlijke niveau. In de woorden van een Nederlandse ambtenaar die vanuit de departementen bij de PCTF betrokken is: 'De PCTF mag vinden wat ze wil, ze besluit toch niets. We zien het

over de rol en positie van de *Task Force*, verschillen in nationale bevoegdheden, gezagsverhoudingen en zelfbeeld, alsmede de vage, informele plek binnen de Europese hiërarchie, lieten politiechefs steeds vaker verstek gaan. In een interne PCTF-evaluatie werd geconstateerd dat, aangezien er 'geen verplichting bestaat om resultaten te behalen en er geen superieuren boven de taskforce staan', het lot en het nut van de PCTF geheel afhankelijk waren van wat de politiechefs er zelf van wisten te maken.<sup>8</sup>

### In de marges

Met de komst van het COSI vindt een nieuwe slag plaats over de vraag wie de operationele opsporing in de Unie moet aansturen en binnen welke kaders, want de oprichting van een nieuwe structuur betekent uiteraard niet dat de onderliggende belangen en tegenstellingen als sneeuw voor de zon verdwijnen. Volgens de laatste voorstellen zal het COSI 'de coördinatie van operationele acties van de autoriteiten van de lid-

## *COSI wordt nadrukkelijk niet betrokken bij het voorbereiden van wetgeving*

toch vooral als een feestje van de politie die in de gelegenheid moet worden gesteld om met elkaar van gedachten te wisselen en *that's it*.'

### Verlamming

Al deze tegenstellingen hadden een verlamme uitwerking op de PCTF. De *Task Force* lanceerde tien *gezamenlijke opsporingsacties* (de zg. COSPOL-projecten<sup>5</sup>) waarin de op Europees politiek niveau gestelde opsporingsprioriteiten vertaald werden en op basis van analyses van Europol criminele groeperingen op de korrel werden genomen. De resultaten waren wisselend; zelfs binnen de PCTF werd het succes verschillend ervaren. Stelde Frankrijk in 2008 nog dat vrijwel alle COSPOL-projecten succesvol waren,<sup>6</sup> een Zweedse evaluatie van een jaar later was aanzienlijk sceptischer: de operationele resultaten zijn 'nogal bescheiden'.<sup>7</sup> Volgens een Nederlandse bron ligt de waarheid in het midden: sommige projecten werkten, andere waren 'dramatisch'.

Het succes van de projecten bleek in hoge mate bepaald te worden door de inzet en betrokkenheid van de verantwoordelijke politiechefs en de operationele leiders. Problemen bleken te bestaan bij het verkrijgen van voldoende middelen en menskracht voor de projecten. Daarnaast bleef onduidelijk wat nu precies de meerwaarde van de COSPOL-projecten was en waren er hardnekkige problemen in de afstemming met andere organisaties, zoals Europol.

De PCTF kampte met meer problemen. Door overvolle agenda's, voortdurende onduidelijkheden

staten verantwoordelijk voor binnenlandse veiligheid faciliteren, bevorderen en versterken', alsmede de 'algemene richting en effectiviteit van de operationele samenwerking evalueren, mogelijke tekortkomingen of falen identificeren en aanbevelingen voor verbetering doen'. COSI wordt nadrukkelijk *niet* betrokken bij het voorbereiden van wetgeving.<sup>9</sup>

Opmerkelijk is dat de PCTF steeds meer naar de marges wordt weggeduwd. Is in eerdere discussies nog sprake van een prominente rol van de politiechefs in het COSI, gaandeweg de discussies verdwijnt de PCTF uit beeld. In het laatste voorstel over positie en bevoegdheden van het COSI staat dat COSI groten-deels de functies van de PCTF overneemt, zoals de aansturing van de COSPOL-projecten. Indien nodig kan de PCTF nog wel worden uitgenodigd een discussie van COSI bij te wonen, maar alleen op 'vrijwillige en informele' basis.<sup>10</sup> Daarmee lijkt de politieprofessie op flinke achterstand geplaatst te worden waar het gaat om de coördinatie van de grensoverschrijdende opsporing in de Europese Unie.

Wie wél plaatsneemt in het COSI, is aan de EU-lidstaten. Voor Nederland is het waarschijnlijk dat de DG-Rechtshandhaving van Justitie en/of de Directeur Veiligheid van Binnenlandse Zaken deze positie gaat vervullen. Uit rechtsstatelijk oogpunt is er uiteraard wat voor te zeggen dat politiek en bestuur het initiatief nemen in de coördinatie en prioritering van de Europese operationele opsporing. Maar gezien de belangen die op het spel staan, zal COSI ook het schouwtoneel zijn van politieke en bestuur-

lijke tegenstellingen tussen en in de EU-lidstaten. Veiligheidsbeleid is niet altijd gebaat bij een sterke politieke profilering. Bovendien dreigt de bestaande kloof tussen de Europese politiek-bestuurlijke werkelijkheid en de politieprofessionele werkelijkheid bestendig te worden. Ook daarbij mag de vraag worden gesteld of dat het veiligheidsbeleid ten goede komt.

Hoewel nog veel onduidelijk is rond het COSI, betekent het wel een nieuwe voorzichtige stap in een proces waarin de EU meer te zeggen krijgt over grensoverschrijdende opsporing. Onvermijdelijk zullen vroeg of laat harde noten gekraakt worden. Europese opsporingsprioriteiten zullen steeds meer gaan concurreren met nationale opsporingsprioriteiten. Dat vergt een bijbehorende, adequate democratische controle. Ook op dat gebied is nog veel onduidelijk. Volgens de laatste onderhandelingsstukken zullen de ministers van justitie en binnenlandse zaken van de EU-lidstaten het Europees Parlement en de nationale parlementen 'op de hoogte houden' van de activiteiten van het COSI. Dat is een passage die zich gemakkelijk leent voor uiteenlopende interpretaties en niet noodzakelijkerwijs ruimhartig hoeft te worden ingevuld. Ook hier is een terugblik op de PCTF leerzaam. Ondanks de formeel sterke bevoegdheden die het Nederlandse parlement de afgelopen jaren kende wat betreft controle op het Europese politie- en justitiebeleid, blijkt die controlerende taak waar het de PCTF betreft buitengewoon karig ingevuld. De vragen die door parlementariërs over de PCTF zijn gesteld, zijn op de vingers van een hand te tellen. De laatste jaren lijkt de PCTF helemaal aan de aandacht van de Kamer ontsnapt te zijn.

Gezien de magere resultaten van de PCTF is het verleidelijk hier de schouders bij op te halen. *So what?* Maar juist omdat de operationele coördinatie in de EU zo'n problematische aangelegenheid is, zou het goed zijn als een alert parlement de ministers kritisch blijft aanspreken op de obstakels en valkuilen die kennelijk inherent zijn aan de Europese operationele samenwerking.

In het Nederlandse parlement is het COSI inmiddels één keer ter sprake gekomen. Op vragen van de PvdA naar het wezen van het COSI antwoordde minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst dat 'het belangrijkste is dat er een comité is dat ervoor zorgt dat de wetgeving op het gebied van veiligheid ook daadwerkelijk wordt geïmplementeerd. Er wordt tevens gekeken wat de consequenties van de wetgeving zijn voor de verschillende landen en voor de uitvoeringsorganisaties.'<sup>11</sup> Dat is een antwoord dat helaas de gewenste nauwkeurigheid lijkt te missen om als zinvol startschot te dienen voor een parlementaire gedachtewisseling over het COSI.

---

**Jelle van Buuren** is als onderzoeker en docent verbonden aan het *Department of Governance Studies* van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU). Dit artikel is gebaseerd op een in 2009 uitgevoerd onderzoek, dat binnenkort gepubliceerd zal worden als uitgave 17 in de *Dynamics of Governance*-reeks van de VU: J. van Buuren, *In de schaduw van de macht. Governance en accountability in de Europese Unie - De European Police Chiefs Task Force* (ISBN: 978-90-78223-16-0).

## Noten

1 In het *Schengen Informatiesysteem* staan uiteenlopende gegevens geregistreerd, zoals gezochte personen, gestolen voertuigen, buitenlanders die de toegang geweigerd moet worden en personen die onder observatie moeten worden geplaatst. In *Eurodac* zijn de vingerafdrukken opgeslagen van vluchtelingen die in de EU asiel hebben aangevraagd.

2 *Eurojust* houdt zich bezig met het verzamelen en analyseren van informatie over de grensoverschrijdende misdaad. *Eurojust* is het justitiële samenwerkingsorgaan van de EU-lidstaten. *Frontex* is het Europese agentschap voor de bewaking van de buitengrenzen. *SitCen* is een Europese inlichtingendienst in de dop.

3 Council of the European Union, *Draft Internal Security Strategy for the European Union: 'Towards a European Security Model'*, Document 5842/10 JAI 90, Brussel, 2 februari 2010.

4 [www.beckleyfoundation.org/seminar/Proceedings4/jan\\_wiarda.PDF](http://www.beckleyfoundation.org/seminar/Proceedings4/jan_wiarda.PDF)

5 *Comprehensive Operational Strategic Plan for Police*. Dat model start bij de prioriteiten die de politiek voor de opsporing in Europa stelt. Aan de hand van dreigingsanalyses van Europol, en de inbreng van de lidstaten, krijgen de politiechefs een overzicht van potentiële doelen voor gezamenlijke opsporingsonderzoeken. Vervolgens wordt bekeken welke landen daar het meest bij betrokken zijn, en welk land binnen zo'n deelgroep het initiatief neemt voor gezamenlijke opsporing. Die landen maken dan vervolgens concrete actieplannen, die in principe als een samenhangend geheel worden voorgelegd aan de ministers van justitie en binnenlandse zaken. Elk halfjaar moet gerapporteerd worden over de voortgang. Op die manier ontstaat druk op de lidstaten om hun toezeggingen na te komen. Door de halfjaarlijkse rapportages ontstaat een beleidscyclus, waarin ervaringen en informatie uit de opsporingsonderzoeken, nieuwe dreigingsanalyses en politieke richtsnoeren elkaar steeds verder kunnen versterken.

6 NN, 'EPCTF: historical run-down', 15 oktober 2008.

7 Council of the European Union, *Note from Presidency to delegations: COSPOL projects: - Consolidation in the framework of the European Criminal Intelligence Model (ECIM), the Organised Crime Threat Assessment (OCTA), the Council priorities and strategies in the fight against organised crime and terrorism; - Tasking and coordination of cross border operations and prevention strategies in the frame of COSPOL projects; - Project management and PCTF support by Europol on a permanent basis*, 13610/09 ENFOPOL 219, Brussel, 29 september 2009.

8 NN, a.w. noot 6.

9 Council of the European Union, *Council Decision on setting up the Standing Committee on operational coordination on internal security*, document 16515/09 POLGEN 201, Brussel, 27 november 2009.

10 Council of the European Union, *Consequences of the entry into force of the Lisbon treaty: the COSI*, document 5815/10 JAI 85 COSI 1, Brussel, 29 januari 2010.

11 Kamerstukken (2009-2010) JBZ-Raad – Verslag van een algemeen overleg, 32317, nr. 5, 20 januari 2010.

# Eén jaar EULEX Kosovo: resultaten en uitdagingen

De civiele missie van de Europese Unie ter ondersteuning van de rechtsstaat in Kosovo, EULEX, is sinds april 2009 volledig operationeel. Na een lange aanloopfase met problemen van zowel politieke als logistieke aard, 'monitoren, mentoren en adviseren' een kleine tweeduizend internationale ambtenaren – grotendeels uit de Europese Unie – nu dagelijks de lokale overheden op het gebied van politie, justitie en douane.<sup>1</sup> In elk lokaal politiekantoor, elke lokale rechtbank, gevangenis en grenspost in Kosovo zitten Europeanen die erop toezien dat alles ordentelijk verloopt. Daarnaast voert EULEX ook een beperkt aantal executieve taken uit, daar waar de lokale overheden het nog niet aankunnen. Wanneer er bijvoorbeeld rellen uitbreken, kunnen goed getrainde internationale politieagenten ingrijpen. Gevoelige rechtszaken tegen georganiseerde misdaad, politieke corruptie of oorlogsmisdaden worden door internationale en lokale rechters gezamenlijk voorgezeten. Bij de betwiste grensposten tussen Servië en Kosovo wordt het werk veelal gedaan door internationale douanebeambten.

Nu deze civiele operatie ruim een jaar volledig operationeel is, is het een goed moment om de balans op te maken. In veel opzichten is het resultaat positief. Gezien de lastige politieke situatie is het knap hoe EULEX de lokale politie heeft geprofessionaliseerd. Ook heeft de missie de grote achterstand in rechtszaken weggewerkt die de Verenigde Naties na tien jaar internationaal bestuur hadden achtergelaten. Verder zijn pragmatische stappen gezet wat betreft justitie in het noorden van Kosovo, waar het grootste gedeelte van de Servische minderheid woont. Ook zijn belangrijke resultaten geboekt op het gebied van douane.

Toch blijft het de vraag of dit allemaal genoeg is. Echte vooruitgang op het gebied van justitie moet nog plaatsvinden, terwijl het politieke vacuüm rond de internationale status van Kosovo de operatie dagelijks in allerlei praktische zaken blijft tegenwerken. Verder zal de economie veel harder moeten groeien om duurzame stabiliteit te garanderen. Gezien de algehele 'Balkan-moeheid' binnen de EU is snelle verbetering dus gewenst.

Om de activiteiten van EULEX goed op waarde te schatten, geeft dit artikel een beeld van de internationale en lokale politieke context waarin de missie opereert, alsmede van haar aanlooppunten. Vervolgens gaat het in op de drie belangrijkste werk-

terreinen van EULEX – politie, justitie en douane – en de resultaten tot dusver. Ook kijkt het vooruit naar de uitdagingen die de missie nog te wachten staat.

## Technische missie met politieke consequenties

De Joegoslavische Federatie viel in 1991 uiteen, met de onafhankelijkheidsverklaring van twee van haar zes republieken (Slovenië en Kroatië). In de vijftien jaar die volgden, scheidden ook Bosnië, Macedonië en Montenegro zich, via oorlog en/of referenda, van Servië af. Kosovo was een geval apart; dit gebied was namelijk een autonome provincie binnen de Servische republiek. Maar toen de Servische leider Slobodan Milošević Kosovo's autonome status introk, leidde dit tot voortdurend protest. In de jaren negentig werd dit protest steeds gewelddadiger, in 1998 culminerend in een burgeroorlog tussen de Serviërs en Kosovaar-Albanezen. Dit conflict werd vrij snel (in 1999) beëindigd door militaire interventie van voornamelijk de Verenigde Staten. Desalniettemin kostte de oorlog aan meer dan 10.000 burgers het leven, terwijl meer dan een miljoen mensen op de vlucht sloegen.

Na de burgeroorlog zorgden NAVO-troepen voor de veiligheid in Kosovo en namen de Verenigde Naties het civiele bestuur over.<sup>2</sup> Een beslissing over de toekomstige status van Kosovo werd onderwerp voor verdere onderhandelingen, waarin de VN tevens een faciliterende rol speelden.<sup>3</sup> Deze onderhandelingen over de status modderden echter maar door, omdat Servië zich in de VN-Veiligheidsraad gesteund voelde door Rusland en China. De VN schoven de internationale status van Kosovo daarom op de lange baan en maakten duidelijk dat Kosovo eerst aan een aantal standaarden moest voldoen. Omdat de Kosovaar-Albanezen vreesden dat dit 'standaarden-voor-status'-beleid tot afstel zou leiden, braken in maart 2004 grootschalige rellen uit, waarop VN-secretaris-generaal Kofi Annan de voormalig Finse president Martti Ahtisaari vroeg onderhandelingen over de status van Kosovo opnieuw op gang te brengen.

Het rapport-Ahtisaari – dat pas drie jaar later, in maart 2007, werd gepresenteerd – stelde onafhankelijkheid voor, maar wel onder supervisie in de vorm van een Internationale Civiele Vertegenwoordiger met vervaagende bevoegdheden. Ondanks verdere onder-

handelingen voelde de Servische regering niets voor deze constructie, waardoor een resolutie van de VN-Veiligheidsraad over de toekomst van Kosovo onmogelijk werd. In februari 2008 riep het lokale Kosovaarse parlement daarom unilateraal de onafhankelijkheid uit. Men gaf aan de aanbevelingen van het rapport-Ahtisaari eenzijdig te willen volgen. Direct na deze verklaring volgden de eerste internationale erkenningen en eind februari 2008 werd de Nederlander Pieter Feith aangesteld als de Internationale Civiele Vertegenwoordiger. Lang niet alle staten erkenden Kosovo echter. Zo hebben tot op de dag van vandaag nog vijf EU-lidstaten (Spanje, Griekenland, Cyprus, Roemenië en Slowakije) Kosovo's onafhankelijkheid niet erkend. Rusland maakte verder duidelijk dat het zou proberen Kosovo buiten de internationale instellingen te houden, terwijl Servië naar het Internationale Gerechtshof stapte.

Ondanks de onenigheid over de status van Kosovo waren beide partijen en alle lidstaten van de EU het er wel over eens dat het bestuur van de VN vervangen moest worden. Toch bleek de overname door de technische, status-neutrale, EULEX-missie niet eenvoudig. Vanwege gebrek aan overeenstemming over de status van Kosovo moest de EU namelijk opereren onder de oude, uit 1999 daterende Veiligheidsraad Resolutie 1244. Een nieuwe resolutie zou immers op de veto's van Rusland en China stuiten. Resolutie 1244 bepaalde echter dat UNMIK verantwoordelijk was voor het internationale bestuur. Zij kon dus niet zomaar taken overdragen. Verder was het lang de vraag of en hoe EULEX door de Servische minderheden in het noorden van Kosovo ontvangen zou worden. VN-secretaris-generaal Ban Ki-Moon gaf aan dat, gezien de 'nieuwe realiteit' ter plekke, hij graag UNMIK wilde 'herconfigureren'.<sup>4</sup> Zijn speelruimte was echter beperkt. Het zou uiteindelijk tot november 2008 duren voordat er in New York overeenstemming over EULEX werd bereikt en het groene licht gegeven kon worden.

Onderdeel van het compromis was dat de Verenigde Naties een aantal taken zouden blijven uitvoeren en dat de Europese Unie moest rapporteren aan de Veiligheidsraad. Dit leidde echter tot grote logistieke problemen tussen UNMIK en EULEX. Zo zou de EU veel kosten besparen door een groot aantal van de gebouwen en auto's van de VN over te nemen. Die hadden zij echter nu zelf nog nodig. De EU moest dus via langdurige internationale aanbestedingen zelf op zoek naar nieuwe auto's, terwijl nieuwe gebouwen

gezocht en vervolgens verbouwd moesten worden. Al met al leverde een en ander grote frustraties op en het gevoel aan Europese zijde was dat UNMIK doelbewust de overname aan het saboteren was. Zo omvatte UNMIK nog steeds een groot aantal Russen, die volgens beweringen van sommige Europese ambtenaren op directe instructies van Moskou handelden. Ook zag veel UNMIK-personeel op tegen de overname, omdat het simpelweg het einde van hun goedbetaalde baan betekende. Aan de andere kant moest UNMIK vanwege onenigheid in de Veiligheidsraad in een zeer lastig speelveld opereren. Deze problemen duurden tot in het voorjaar 2009 voort. In april kon de EU uiteindelijk verklaren dat zij volledig operationeel was.

### **Professionaliseren van lokale politie**

Wat heeft EULEX in dit eerste jaar allemaal bereikt? Het is goed de resultaten en uitdagingen op het gebied van politie, justitie en douane apart te bespreken. Allereerst heeft EULEX vrij succesvol de lokale politie geprofessionaliseerd. Een vroeg hoogtepunt vond in juni 2009 plaats, toen 307 van de 325 politieagenten van Servische achtergrond in het noorden van Kosovo besloten na zestien maanden op hun werk terug te keren.<sup>5</sup> Na de onafhankelijkheidsverklaring hadden zij namelijk geweigerd deel uit te maken van het nieuwe Kosovaarse politieapparaat. Toch zagen zij uiteindelijk ook in dat de lokale (Servische) bevolking baat had bij veiligheid. Aan deze terugkeer waren lange discussies tussen de EU en de Servische overheid voorafgegaan.

Een indicator van de professionalisering van de lokale politie is ook het feit dat EULEX slechts één keer bij rellen heeft hoeven ingrijpen. Toen eind augustus 2009 een klein aantal mensen uit een gemeenschap met Servische minderheden in het noorden van Kosovo stenen gooiden naar de lokale politie, hebben de internationale politieagenten van EULEX samen met NAVO-soldaten geholpen de situatie te de-escaleren. Dit was volgens het gebruikelijke protocol, waarin de lokale politie de eerste respons geeft, EULEX de tweede respons en de NAVO een derde respons. Naast dit kleine incident hebben de politieagenten van EULEX wel herhaaldelijk klaargestaan om in te grijpen, maar de lokale politie kon de situatie altijd aan. Zo heeft de lokale politie zelf toezicht gehouden op de verkiezingen in november 2009. Een ambtenaar van een EU-lidstaat gaf in een interview aan dat 'zij niet te zichtbaar waren, maar ze waren er wel. Het was allemaal heel professioneel.' Mede hier-

door is het vertrouwen van de bevolking in de lokale politie gestegen, en dit is ook gedeeltelijk de verdienste van EULEX.

Naast het optreden bij rellen heeft EULEX nog een aantal beperkte uitvoerende taken, die op termijn moeten worden overgedragen aan de lokale politie. Dit is al gebeurd op het gebied van terrorismebestrijding. EULEX heeft problemen ondervonden met het verzamelen van inlichtingen in een samenleving die historisch gekenmerkt werd door hechte clan- en familiestructuren. Verder was de lokale politie klaar om deze taak op zich te nemen. Op andere gebieden hoopt EULEX in de nabije toekomst ook taken over te dragen, wat de Kosovaarse overheid toejuicht, omdat zij het liefste natuurlijk alles zelf doet. Toch is de lokale politie er nog niet op alle gebieden klaar voor. Men had ook graag de bescherming van getuigen voor haar rekening willen nemen, maar wanneer het gaat om georganiseerde misdaad en politieke corruptie, houdt EULEX nog graag de touwtjes in handen. Waar uitvoerende taken worden overgedragen, blijft EULEX de lokale politie echter 'monitoren', 'mentoren' en adviseren.

Op het vlak van politie beging EULEX ook haar eerste en enige grote fout. Om haar politietaken goed uit te voeren, is uitwisseling van informatie met buurstaten van doorslaggevend belang. De georganiseerde misdaad respecteert immers geen landsgrenzen en zowel Servië als Kosovo heeft er baat bij dat hiertegen wordt opgetreden. Omdat beide landen niet rechtstreeks zaken kunnen doen, doordat zij elkaar niet erkennen, moest EULEX dus over de praktische details met Servië onderhandelen in context van een politieprotocol. Hierover werd slecht gecommuniceerd naar de lokale bevolking, hetgeen leidde tot een groot aantal nationalistische uitspraken van woedende Kosovaarse politici, die ten onrechte dachten dat de territoriale integriteit van Kosovo werd aangetast. De internationale gemeenschap moest vrij hard ingrijpen. Het korte-termijneffect was dat EULEX krediet heeft verloren in de ogen van de Kosovaar-Albanezen. Op langere termijn heeft het ervoor gezorgd dat duidelijk werd dat praktische zaken rond justitie en douane op een meer informele manier met de Servische overheid moeten worden geregeld. Dit heeft tot vertraging geleid. Het laat ook zien hoe een technisch detail politieke consequenties kan hebben.

#### **Justitie: capaciteit en politieke discussies**

Waar op het gebied van politie de uitvoerende taken van EULEX toch vrij beperkt zijn, spelen op het vlak van justitie internationale rechters en officieren van justitie een belangrijke rol. Vooral in het geval van gevoelige zaken rond oorlogsmisdaden, georganiseerde misdaad (drugshandel, vrouwenhandel, enz.) en politieke cor-



ruptie doen zij gezamenlijk met lokale rechters uitspraken. Maar ook in civiele zaken, vaak met betrekking tot eigendom, zijn deze juristen nauw bij de rechtsgang betrokken. EULEX had op dit gebied geen vliegende start en er moet nog veel gebeuren. Een belangrijke oorzaak is dat de EU-missie een enorme achterstand in zaken, die UNMIK had achtergelaten na tien jaar bestuur, moest wegwerken. Dat de EULEX-rechters binnen één jaar bijna alle lopende zaken van UNMIK die klaar waren voor behandeling, hebben afgehandeld, is een grote prestatie. Ook heeft het hooggerechtshof alle zaken in hoger beroep afgehandeld.

De Europese Unie is hierin meer succesvol dan de Verenigde Naties, en dat heeft veel te maken met haar pro-actieve instelling. Omdat de rol van UNMIK lange tijd, onder druk van Servië en Rusland, werd gezien als vervanging van de lokale overheid, voerde zij veel te lang allerlei taken zelf uit. Zo werd er pas eind 2005 een ministerie van binnenlandse zaken en justitie opgezet. Ook liet UNMIK zaken veel te lang lopen. Zo heeft EULEX in haar eerste jaar 400 zaken moeten 'sluiten' vanwege te weinig uitzicht op een succesvol einde. Dit was niet eenvoudig uit te leggen aan bijv. nabestaanden in geweldzaken, maar EULEX moest prioriteiten stellen. Het op gang brengen van de juridische sector is voor de Europese Unie van groot belang en zij handelt hier ook naar.

Resultaten moeten koste wat kost bereikt worden.

Echte vooruitgang wat betreft zaken met een hoog profiel blijft echter lastig. Een typisch voorbeeld is de zaak tegen Albin Kurti, een Kosovaarse nationalist, die door UNMIK gearresteerd was en verdacht wordt van deelname aan een gewelddadig protest (waarbij door toedoen van UNMIK twee mensen om het leven kwamen).<sup>6</sup> Toen Kurti zou moeten voorkomen, weigerde eerst de lokale politie hem naar de rechtbank te brengen, vervolgens was de advocaat van de verdediging afwezig en later was een lokale rechter ziek. Dit leidde steeds maar tot uitstel. Een ander groot probleem voor EULEX is nog steeds een tekort aan internationale rechters en officieren van justitie. Waar naast militaire operaties tegenwoordig ook politiemissies in het buitenland gebruikelijk zijn geworden, past het nog steeds niet in het carrièrepad binnen Justitie om een (aantal) jaar in het buitenland door te brengen. Daar komt bij dat, aangezien het gevoelige zaken betreft, de EU niet zomaar de eerste de beste rechters en officieren van justitie naar Kosovo kan sturen. Ook worden deze personen zeer zwaar beveiligd, wat het dagelijks leven voor hen niet prettig maakt.

Als laatste is EULEX lange tijd bezig geweest met het herstellen van rechtspraak in het noorden van Kosovo, nadat benden het gerechtsgebouw van Mitrovica leeg hadden gehaald. Dit is een zware politieke opgave, omdat Servië en Kosovo het oneens zijn over de benoeming van rechters en over de vraag welke wetgeving toepasbaar is. In eerste instantie werden daarom alleen EULEX-rechters benoemd. Dit was echter meer symbolisch. Zij konden heel weinig doen, omdat veel dossiers ontbraken en er geen ondersteuning was. Toch kwamen uiteindelijk de medewerkers van de rechtbank weer terug. Zo is EULEX thans bezig met Servië en Kosovo afspraken te maken over de terugkeer van de lokale rechters. De tactiek van de missie is dit soort punten te depolitiseren en een aantal basisprincipes in het leven te roepen, die beide partijen kunnen onderschrijven. Wat betreft toepasbare wetgeving gaf het hoofd van EULEX bijvoorbeeld recentelijk aan dat de wetgeving van het moment van plegen van het delict moet worden toegepast. Dit lijkt erg logisch, maar het haalt de politiek uit de discussies.

### **Douanezaken en de grens**

Douane blijft één van de meest gevoelige onderwerpen, omdat het over grenzen en dus direct over de internationale status van Kosovo gaat. Direct na de onafhankelijkheidsverklaring vielen Servische minderheden de twee grensposten tussen Servië en Kosovo aan, wat leidde tot NAVO-ingrijpen. Tot op dit moment is EULEX nog niet in staat geweest

de grensposten volledig te herstellen, hoewel beide posten volgens de oorspronkelijke Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad wel gerechtvaardigd waren. Grensbewaking is van groot belang voor de schatkist van de regering van Kosovo. Zo'n 60 tot 70% van het overheidsbudget wordt gefinancierd uit douaneinkomsten.

Net zoals met het probleem van justitie in het noorden, benadert EULEX dit onderwerp op een stapsgewijze, pragmatische manier. Zo begon het in de zomer van 2009 met het kopiëren van alle vrachtpapieren van trucks die de grens passeren. Deze informatie wordt gedeeld met de autoriteiten van zowel Servië als Kosovo. Hoewel EULEX niet meer deed dan kopiëren, stegen de douane-inkomsten met ongeveer 80%. Verder heeft de Servische regering de informatie gebruikt om ongeveer zeventig van haar eigen douane-ambtenaren te ontslaan in verband met smokkel. Het werd dus duidelijk dat dit soort maatregelen voor beide partijen een positief effect heeft. EULEX wil echter in de nabije toekomst verdere stappen zetten door het controleren van vrachtauto's en het innen van douanegelden op producten die het zuiden van Kosovo als bestemming hebben. Desondanks blijft douane een gevoelig onderwerp. De Kosovaarse regering vindt dat EULEX niet genoeg doet, terwijl Servië met iedere nieuwe maatregel problemen heeft.

### **Conclusies**

EULEX heeft, ondanks alle aanloopproblemen, een verdienstelijke start gemaakt. Vooral op het gebied van de openbare veiligheid heeft het bijgedragen aan het verbeteren van het politieapparaat. Daarnaast heeft het veel van de zaken die stamden uit het UNMIK-tijdperk, afgehandeld en zijn er pragmatische stappen gezet op het gebied van douane. Hoewel EULEX nadrukkelijk als een technische missie wordt gepresenteerd, blijft de status van Kosovo haar echter parten spelen in haar dagelijks werk. Of het nu gaat om het politieprotocol, het gerechtsgebouw in het noorden van Kosovo of het innen van douanegelden – in veel van haar activiteiten moet EULEX balanceren tussen de intern verdeelde lidstaten en loopt zij aan tegen het feit dat Servië Kosovo niet erkent. Het lijkt daarom onmogelijk de situatie in Kosovo sneller te verbeteren zonder een politiek akkoord over status.

Wat de status betreft, wachten alle partijen op de uitspraak van het Internationale Gerechtshof, die in juni wordt verwacht. Hoewel bijna iedereen uitgaat van een dubbelzinnige uitspraak, hopen de Kosovaarse autoriteiten dat het aantal erkennende landen daarna snel zal stijgen van 65 naar meer dan 100. Misschien biedt de uitspraak ook voor de vijf niet-erkennende Europese landen een mogelijkheid van gedachten te veranderen en gezichtsverlies te voorkomen. Het zou

het functioneren van EULEX zeer ten goede komen als de EU een gemeenschappelijk standpunt over de status van Kosovo had en zij niet meer in Brussel door een aantal lidstaten teruggefloten wordt. Maar zelfs in dat geval moet EULEX nog steeds praten met Servië als het gaat over het noorden van Kosovo. De samenwerking met Servië blijft onontbeerlijk voor het goed functioneren van de missie en voor de opbouw van een rechtsstaat in Kosovo.

De Europese Unie heeft een groot aantal middelen tot haar beschikking om druk op Servië uit te oefenen. De visa-liberalisatie van december 2009 had een geweldig positief effect. Ook is Servië klaar kandidaat-lidstaat te worden van de EU, zodra het de van oorlogsmisdaden verdachte Ratko Mladić uitlevert. De kandidaat-status voor Servië zou ook goed nieuws zijn voor EULEX, omdat het veel praktische vragen rondom bijvoorbeeld de toepasbare wetgeving in Kosovo irrelevant maakt, daar Servië dan ook EU-wetgeving zal invoeren. Zowel aan Europese als Servische zijde zijn het EU-lidmaatschap van Servië en het Kosovo-dossier tot nu toe publiekelijk gescheiden gehouden, maar het zou goed zijn beide

zaken diplomatiek nauwer bij elkaar te betrekken. De EULEX-operatie in Kosovo is erg duur en een rechtsstaat in Kosovo zonder georganiseerde misdaad is in ieders belang. Dit moet worden meegewogen in de bredere Balkan-politiek.

---

**Hylke Dijkstra** is promovendus aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht. Dit artikel is gebaseerd op ongeveer 25 interviews met ambtenaren van de Europese instellingen, de Europese lidstaten en de Verenigde Naties (Brussel, Priština en New York) in februari en maart 2010.

### Noten

- 1 Daarnaast werken voor EULEX nog duizend lokale ambtenaren.
- 2 KFOR (*Kosovo Force*), resp. UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*).
- 3 Zie Veiligheidsraad Resolutie 1244.
- 4 UN News Centre, 'UN mission has to adjust to "profoundly new reality" in Kosovo', 17 juli 2008.
- 5 Reuters, 'Kosovo Serb policemen return to work', 30 juni 2009.
- 6 Amnesty International, 'Romanian Police and UNMIK must be brought to account for the deaths of demonstrators in Kosovo', 8 juli 2007.

## NIEUW VERSCHENEN...



Nienke de Deugd,  
Herman W. Hoen  
2010. 108 p. € 24,95  
ISBN 978 90 232 4641 1

### DOVETAILING ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE

**A Paradigmatic Introduction to International Political Economy**

Dovetailing Economics and Political Science points to the enduring relevance of the concepts of ontology and epistemology, as well as to the paramount importance of the paradigms of Mercantilism, Liberalism, Structuralism, and the Critical and Postmodern schools of thought. If one is to make sense of the tensions that typify the relations between states and markets in the present-day international system, one should avoid getting lost in the jungle of competing and/or overlapping theories, but instead take a step back and focus on the ideal types that paradigms offer. This book takes that angle of incidence and therefore provides added value for undergraduate students interested in International Political Economy.

Meer informatie en online bestellen:

**www.vangorcum.nl**  
of bel 0592 37 95 56

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

**Van Gorcum**

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

## Rusland als Estlands spiegel

*Estland, Letland en Litouwen hebben sedert het herstel van hun onafhankelijkheid schier onophoudelijk geruzied met het immense buurland dat zij als hun voormalige kolonisor beschouwen: Rusland. Het 'zenuwcentrum' van de gespannen betrekkingen vormt de juiste duiding van de periode 1939-1991, oftewel het tijdvak dat loopt van de ondertekening van het omstreden Duits-Sovjet-Russische Niet-Aanvalsverdrag (Molotov-Ribbentrop Pact), dat volgens de kleine republieken het begin van het einde van hun prille onafhankelijkheid inluidde, tot de afbrokking en implosie van de communistische onheilstaat. Was er in de zomer van 1940 sprake van een vrijwillige toetreding van het drietal tot de USSR, zoals Rusland tot op de dag van vandaag stug volhoudt, of van een ordinaire, gewetenloze bezetting/annexatie? Heeft Stalin de Esten, Letten en Litouwers in 1944 van het nazi-juk bevrijd, of valt deze prestatie in het niet bij de door hem geïnitieerde onderdrukking en uitbuiting van de drie volkeren? Zijn communisme en nazisme onderling inwisselbare, op genocide gerichte kwaden, of niet?*

Al dit historisch oud zeer hangt al bijna twee decennia als een pikzwarte schaduw over de wederzijdse relaties en beïnvloedt alle mogelijke facetten daarvan (waarbij wel aangetekend dient te worden dat er ook verschillen bestaan – zo kennen Letland en Litouwen in tegenstelling tot Estland een geratificeerd grensverdrag met Rusland).<sup>1</sup> De kundige instrumentalisering van het Sovjet-verleden, en dan vooral van de Grote Vaderlandse Oorlog tegen het Derde Rijk, door president Poetin (2000-2008), heeft het Estse, Letse en Litouwse wantrouwen jegens Moskou enkel gevoed. Dit wantrouwen behelst echter *meer* dan *ad hoc*-kritiek op de 'imperialistische' buitenlandse politiek van Rusland alleen. De combinatie van twee eeuwen overheersing door de tsaren (1710-1918) en de collectieve, in de eindeloze stroom geschiedenisboeken breed uitgesponnen herinneringen aan 48 jaar opsluiting in de Sovjetunie (door de Duitse historicus Karsten Brüggemann eens aangeduid als 'het Siberisch martelaarschap') heeft geresulteerd in een extreem-negatieve perceptie van de politieke ontwikkelingen in Rusland zelf. Wij zullen ons hier beperken tot Estland, alwaar dit dogmatische sarcasme al begin jaren negentig in hoog tempo om zich heen greep.

De politieke gebeurtenissen in Rusland worden in Estland voortdurend vanuit een welhaast apocalyptisch perspectief belicht en ze worden telkens geassocieerd met de 'onvermijdelijke ondergang' van de (resterende) democratie in Rusland. 'Europa kan de

ervaringen met nazi-Duitsland in de jaren dertig niet vergeten. We mogen de fouten van het verleden niet herhalen', zei premier Mart Laar, nadat de overwinning van Vladimir Zjirinovski's 'Liberaal-Democratische' Partij tijdens de Doema-verkiezingen van december 1993 hem ter ore was gekomen. President Meri verweet het Westen niets te ondernemen tegen 'dit oprukkende fascisme' in Rusland: 'De Westerse landen moeten maar eens naar ons luisteren, als wij spreken over wat er in Rusland gaande is', klaagde hij.<sup>2</sup> Meri zou in de jaren negentig de voornaamste vertolker van dit Estse (cultuur-)pessimisme worden. Hij raadde de NAVO en de EU aan hun verwachtingen ten aanzien van Boris Jeltsins Rusland neerwaarts bij te stellen; hoe zouden zij trouwens reageren, als een grote politieke partij in Duitsland opeens het herstel van (de grenzen van) het Derde Rijk tot kernpunt van haar verkiezingsprogramma zou maken?<sup>3</sup> De economische crisis die Rusland in 1998 als een bliksemschicht trof, werd door de vele Estse doemdenkers uitgelegd als het begin van de ineenstorting van het Russische politiek-economische systeem en als de wederopstanding van de communisten.

Estland ziet vele jaren later nog altijd geen reden zijn toon te matigen. Gunde men president Jeltsin aanvankelijk nog het voordeel van de twijfel vanwege zijn dappere, standvastige optreden ten tijde van de neostalinistische, tegen Gorbatsjov gerichte Janajev-Putsch in augustus 1991, een staatsgreep die – ironisch genoeg – het herstel van de Estse, Letse en Litouwse onafhankelijkheid bespoedigde, oud-KGB-er Vladimir Poetin is van meet af aan beschouwd als een typische representant van de autocratische traditie die Rusland en zijn burens al zoveel ellende heeft berokkend en een man die niet zou aarzelen 'het gat tussen woorden en daden te dichten'.<sup>4</sup> Poetins centralistisch-autoritaire stijl van besturen paste feilloos in het *beeld* van de heroplevende dictatuur en afbladde-rende *civil society* ginds in het oosten. Aan voorbeelden geen gebrek. Opinie- en cultuurblad *KesKus* vergeleek Poetin met Sovjet-partijleider Leonid Brezjnev: als deze achttien jaar aan de macht kon blijven, waarom zou Poetin, die nu al als een patriarch regeert en zich van de 'juiste' propaganda bedient, dat dan ook niet kunnen?<sup>5</sup> De reacties op de verkiezing van Dmitri Medvedev tot nieuwe president in maart 2008 laten zich raden. Politiek en media konden hun sceptis over de toekomst nauwelijks onderdrukken. Mart Laar hoonde op zijn weblog dat 'de machtsoverdracht van Poetin aan Poetin soepel was verlopen', oftewel:

Rusland blijft Rusland, er zal nooit iets veranderen.

### Beeld van botsing van beschavingen

De Estse antipathie tegen Rusland lijkt inmiddels de gedaante te hebben aangenomen van een ware *Clash of Civilizations*, zoals Samuel Huntington dat doopte in zijn beroemde artikel in het tijdschrift *Foreign Affairs* (1993) en in zijn gelijknamige boekwerk (1996). De Amerikaanse politicoloog noemt Estland hierin expliciet als 'grensland', dat pal langs de breuklijn tussen het Westen en de Oosters-orthodoxe wereld is gesitueerd: 'This line dates back to the division of the Roman Empire in the fourth century and to the creation of the Roman Holy Empire in the tenth century. [...] Beginning in the north, it runs along what are now the borders between Finland and Russia and the Baltic States (Estonia, Latvia, and Lithuania) and Russia. [...] It is the cultural border of Europe, and in the post-Cold War world it is also the political and economic border of Europe and the West.'<sup>6</sup>

Huntingtons theorie geniet in academische kringen in West-Europa een contestabele reputatie, maar in Estland heeft zij zich altijd in een grote populariteit mogen verheugen, vooral in rechts-nationalistische kringen. Marko Mihkelson, parlamentslid namens de conservatieve IRL (van welke partij oud-premier Laar de voorzitter is), maakte bepaald geen geheim van zijn inspiratie door het huntingtoniaanse denken: 'Experience confirms that along the eastern border of Estonia and Latvia runs a line between two cultures substantially different from one another. [...] The way of thinking inherent to the West, including the Baltics, comes from Rome; the Russian from Constantinople, Byzantium.'<sup>7</sup> De Russische mentaliteit is, geheel in lijn met het Byzantijnse en Oosters-orthodoxe denken, doordeesemd met het onderdanigheidsbeginsel en is nimmer vatbaar gebleken voor enigerlei modernisering c.q. afstemming op de Westerse, rationele wereld, waarvan Estland, dat zichzelf na 1991 juist in razend tempo wist te hervormen en dat tot een hyperdynamisch vrije-markt- en ICT-gidsland uitgroeide, uiteraard *wel* deel uitmaakt.<sup>8</sup>

Met andere woorden: niet alleen van de Russische buitenlandse politiek gaat een dreiging uit, maar van het *bele Russische denken* en van het Russische *Untertanentum* als zodanig. Het Westen op zijn beurt dient niet zozeer als een geografisch fenomeen te worden belicht, maar meer als een filosofisch, ethisch, politiek en economisch verschijnsel, zoals president Meri het ooit eens verwoordde – en zulks zal per definitie uitwijzen dat Rusland *geen* Europees/Westers land is. Meri waarschuwde dat Estland waakzaam moest blijven, want het kon zo weer aan de verkeerde kant van de grens belanden.<sup>9</sup>

Rusland fungeert in dit denkpatroon duidelijk als *spiegelbeeld* bij Estlands eigen *nation building*, als *the Pre-Eminent Other*, zoals de Ests-Britse politicologe Jevgenia Viktorova het eens met een speelse knipooog naar de *Freund-Feind Theorie* van de Duitse politiek-filosof en jurist Carl Schmitt heeft samengevat.<sup>10</sup> Andere wetenschappelijk onderzoekers hebben ook gewezen op de dialectiek tussen de wording van de 'idealiter' unieke en homogene nationale identiteit en 'de Ander', of hebben, net als veel van hun West-Europese collegae, Huntingtons theorie afgedaan als zijnde a-wetenschappelijk, racistisch en eenvoudig manipuleerbaar voor politieke doeleinden.<sup>11</sup>

### Nuances gewenst

Men kan zich inderdaad afvragen in hoeverre de huntingtoniaanse bril het zicht op de aanzienlijk complexere historisch-culturele werkelijkheid niet vertroebelt. Enerzijds is het zeker waar dat Rusland zijn historisch-culturele banden met en de Slavische invloeden op Estland (en Letland en Litouwen) graag overdrijft. Anderzijds kan men niet voorbijgaan aan de culturele bestuiving vanuit Rusland en de voorlopers daarvan. De Russische vorstendommen hebben in de vroege en late Middeleeuwen een religieuze invloed op Estland uitgeoefend (Jaroslav de Wijze bracht het orthodoxe geloof naar Estland, toen hij in 1030 het huidige Tartu stichtte), Russische Oud-Gelovigen streken aan het einde van de zeventiende en aan het einde van de achttiende eeuw neer aan het Peipus-meer, Estse intellectuelen oriënteerden zich in de negentiende eeuw op de Russische vakbroeders en geestverwanten en er zijn meer Estse migranten naar Rusland dan naar de Verenigde Staten vertrokken. En dan zijn er natuurlijk de ettelijke 'autochtone' Esten die Russisch bloed door de aderen hebben stromen, met inbegrip van president Toomas Hendrik Ilves (wiens grootmoeder geboortig was uit St. Petersburg). Nuance is echter doorgaans wezensvreemd aan *nation building*.

Estlands achterdocht vis-à-vis Rusland is vanuit historisch oogpunt begrijpelijk, maar het zal niets opschieten met het adoreren van allerhande zwart-wit-concepties, die bovenal zijn zelfbeeld moeten bevestigen. Rusland is inderdaad geen echte democratie en zal dat op de korte termijn niet worden ook, maar het is een onontkoombaar feit dat het grootste deel van Estlands NAVO- en EU-partners een constructieve verstandhouding met dat land nastreeft. Het is derhalve verstandiger binnen de Brusselse burelen te wijzen op nut en noodzaak van een volwaardige Russische *Vergangenheitsbewältigung*. De (bewonderenswaardige) mensenrechtenactivisten en kritische wetenschapslieden in Rusland zijn meer gebaat bij morele en praktische ondersteuning dan bij ideolo-

gisch moddergooien. Of zou de starre Sovjet-wijze van argumenteren toch diepere sporen hebben nagelaten in Estland dan het zelf wil toegeven?

---

**Jeroen Bult** is historicus. Hij is verbonden aan *Tallinna Ülikool* (Universiteit van Tallinn) en publiceert regelmatig over Estland, Letland en Litouwen.

### Noten

**1** Zie: Jeroen Bult, 'Everyday Tensions Surrounded by Ghosts from the Past: Baltic-Russian Relations since 1991', in: Heli Tiirmaa-Klaar & Tiago Marques (red.), *Global and Regional Security Challenges: A Baltic Outlook*, Tallinn: Tallinn University Press, 2006, blz.127-165.

**2** 'Eesti peaminister palub NATO-lt julgeolekugarantiisid', in: *Eesti Postimees*, 14 december 1993; 'Meri Raps CSCE over Failure to "Spot Fascism"', in: *The Baltic Independent*, Nr. 193, 24 december 1993 - 6 januari 1994 (vol. 4), blz. 1-2.

**3** Lennart Meri, 'Die Zeit zum Handeln ist gekommen. Rußland und die baltischen Staaten', in: *Internationale Politik*, jrg. 50, nr. 11,

november 1995, blz. 9; 'President Meri kindlustas USA-s julgeolekut', in: *Eesti Päevaleht*, 29 juni 1996.

**4** Harri Tiido, 'Võrrand mitme tundmatuga', in: *Luup*, nr. 1 (110), 10 januari 2000, blz. 24-26; Kaarel Kaas, 'Kremlis kahendsüsteemi kammitasad', in: *Diplomaatia*, nr. 12 (39), november 2006, blz.15-16.

**5** 'Rasputin, Dvaputin, Triputin!', in: *Keskus*, nr. 10 (149), oktober 2007, blz.10.

**6** Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone Edition, New York: Simon & Schuster, 1997, blz. 158.

**7** Marko Mihkelson, 'Baltic-Russian Relations in the Light of Expanding NATO and EU. Post-Imperial Clash of Different Mentalities', in: *Demokratizatsiya* (The Journal of Post-Soviet Democratization), nr. 2, voorjaar 2003 (vol. 11), blz. 270.

**8** *Ibid.*

**9** David J. Smith, 'Retracing Estonia's Russians: Mikhail Kurchinskii and Interwar Cultural Autonomy', in: *Nationalities Papers*, nr. 3, september 1999 (vol. 27), blz. 471 en 474; 'Lennart Meri: Eesti valik on Euroopa ja Venemaa vahel', in: *Eesti Postimees*, 6 maart 1999.

**10** Jevgenia Viktorova, *Transformation or Escalation? The Estonian-Russian Border Conflict and European Integration*, Working Paper, University of Birmingham, 2006, blz.4 en 15.

**11** Johannes Saar, 'Sõbralik fašism inimnäoline rassism', in: *Sirp*, nr. 10 (3147), 2 maart 2007, blz. 24.

# Het verhaal rond het kampvuur

*Het is een boutade te beweren dat de Europese Unie geen verhaal heeft. De Britse historicus Timothy Garton Ash opende naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de Verdragen van Rome in 2007 zelfs een website, met de bedoeling een gezamenlijk politiek vertoog over het proces van Europese integratie op de werkelijkheid terug te winnen.<sup>1</sup> In zijn inleiding stelde hij onomwonden dat de meeste Europeanen er geen idee van hebben waar we vandaan komen en nog minder van waar we naar toe gaan. 'Wij weten niet waarom we überhaupt een EU hebben of waar die toe doet.' Hij sloot zijn inleiding af met de stelling dat Europa, meer dan wat ook, een nieuw verhaal nodig heeft.*

Een paar maanden vóór Garton Ash deze hartenkreet slaakte, was een jonge filosoof uit Nederland aan zijn zoektocht naar het verhaal van Europa begonnen. Twee jaar later promoveerde Luuk van Middelaar aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift *De passage naar Europa*. De inzet van zijn studie is nieuw licht te werpen op het ontstaan en de beginjaren van de EU. In een breed opgezette metafoor, die essentieel voor het begrip van zijn betoog is, karakteriseert hij de regeringsleiders en staatshoofden van de EU-lidstaten als een 'groep van gelijken die elkaar rond het kampvuur verhalen vertellen'.<sup>2</sup> Het doel van hun ritueel ligt niet alleen in het ophalen van herinneringen; het gaat er vooral om de eigen identiteit vast te stellen en de positie van Europa in de wereld te markeren. Wie zijn wij en waar staan we?

Het verhaal dat de regeringsleiders elkaar in het begin vertelden, toen ze nog met zes lidstaten waren, kwam erop neer dat zij zich als erfopvolgers van Karel de Grote beschouwden. Er waren documenten voorhanden waarin hij als 'vader van Europa' werd omschreven en omdat hij op een standbeeld bij de Notre-Dame in Parijs stond, terwijl hij in Aken begraven lag, was Charlemagne zowel voor de Duitsers als voor de Fransen aanvaardbaar als symbool van de Europese integratie.

De uitbreiding in 1973 met Denemarken, Groot-Britannië en Ierland bracht mee dat het grondgebied van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen niet langer samenviel met dat van het Karolingische keizerrijk. Er moest dus een nieuw verhaal voor rond het kampvuur komen. Van Middelaar beschrijft zonder een spoor van ironie hoe de (nu) Negen op zoek gingen naar hun gezamenlijke identiteit. Zij omschreven zichzelf op de Top van Kopenhagen in december 1973 als een 'kring van Europese parlementaire

democratieën'. Dit zelfbeeld ging twintig jaar mee. De uitbreiding in de jaren tachtig met de voormalige dictaturen uit Zuid-Europa: Griekenland, Portugal en Spanje, toonde aan dat een democratische regeringsvorm een essentiële voorwaarde vormde om tot de kring toe te treden.

De volgende vergadering rond het kampvuur vond in 1993 plaats. Na de val van de Muur en de implosie van het Warschaupact en de Sovjetunie diende de noodzaak van zelfonderzoek zich opnieuw aan. De urgentie daartoe werd versterkt door het feit dat de (nu) Twaalf de EG bij het Verdrag van Maastricht in 1992 hadden omgevormd tot de Europese Unie. Wat die Unie nu eigenlijk was, konden de regeringsleiders niet precies zeggen, maar nieuwe leden zouden in de toekomst aan *drie criteria* moeten voldoen: ze behoorden over stabiele democratische instellingen te beschikken; ze moesten een goed functionerende markteconomie hebben; en ze moesten bereid zijn het geheel van de bestaande Europese regelgeving over te nemen. Deze voorwaarden, die de geschiedenis in zouden gaan als de *Kopenhagencriteria*, bevestigden naar de mening van Van Middelaar de identiteit van de EU als een verzameling van democratische lidstaten.

Hoewel de Europese Unie na de toetreding in 1995 van Oostenrijk, Finland en Zweden niet meer dan vijftien leden telde, werd aan de Conventie over de toekomst van Europa, die van februari 2002 tot juli 2003 in Brussel werd gehouden, door afgevaardigden van achtentwintig landen deelgenomen. De landen die kandidaat waren om lid van de Unie te worden, deden op voet van gelijkheid aan de debatten mee. Tijdens de Conventie ontstond een even heftige als emotionele discussie over de vraag of er in de beoogde Grondwet voor Europa een verwijzing naar de *christelijke grondslag* van het continent moest komen of dat juist het seculiere karakter van de Unie moest worden benadrukt. Het uiteindelijke resultaat van dit debat is volgens Van Middelaar dat de EU 'geen katholieke, geen christelijke, zelfs geen post-christelijke club, maar een club van Europese parlementaire democratieën' vormt.<sup>3</sup>

## De EU in volkenrechtelijk perspectief

De stelling dat de EU een club van Europese *parlementaire democratieën* is, vormt de kern van het vertoog dat Van Middelaar verder ontwikkelt. De auteur, die na zijn promotie tot de staf van de voorzitter van de Europese Raad Herman Van Rompuy is toegetreden,

# Een essay over de aard van de Europese Unie

voorziet dus in het hiaat van Garton Ash en vult de leegte met een eigen verhaal. Toch moet de vraag opgeworpen worden of hij de EU met zijn omschrijving als een club *democratische landen* wel voldoende recht doet. Vanuit het perspectief van het *volkenrecht* maakt het immers weinig verschil of een dergelijke club bestaat uit een aantal parlementaire democratieën of uit een verzameling staten met uiteenlopende regeringsvormen. Er is in beide gevallen sprake van een internationale organisatie. Zo bezien wijkt de EU dus niet veel af van andere intergouvernementele organisaties zoals de Unie van Zuid-Amerikaanse Staten (OAS), de Afrikaanse Unie, de Associatie van Zuidoost-Aziatische Staten (ASEAN) of de Arabische Liga. Het verschil tussen de EU en de andere samenwerkingsverbanden ligt vanuit dat perspectief in artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) ('Lissabon'), waarin wordt bepaald dat de Europese Raad *strafmaatregelen* kan treffen tegen een staat die de democratische beginselen schendt. Hoewel dit verschil van doorslaggevend belang is, is het hele verhaal van de Europese Unie er nog niet mee verteld.

Wanneer de regeringsleiders na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog eens rond het kampvuur gaan zitten, kunnen ze namelijk niet alleen tegen elkaar zeggen dat zij een club van Europese parlementaire democratieën vormen, maar ook dat hun club *zélf* op democratische wijze is ingericht. Als ze er de tekst van het nieuwe verdrag op naslaan, zullen ze zien dat de Unie die zij in het leven hebben geroepen, krachtens artikel 10, eerste lid, VEU nadrukkelijk gebaseerd is op het beginsel van *representatieve democratie*. Het tweede lid van dat artikel bepaalt vervolgens dat de burgers op het niveau van de Unie *rechtstreeks* vertegenwoordigd worden in het Europees Parlement, terwijl de lidstaten in de Europese Raad door hun *regeringsleiders* en in de Raad van Ministers door hun *regeringen* worden vertegenwoordigd. De verdragstekst voegt daar – schijnbaar overbodig – aan toe dat regeringsleiders en regeringen *zelf* weer *democratische verantwoording* schuldig zijn aan hun nationale parlementen of aan hun burgers. Deze verdragstekst wettigt daarom de conclusie dat de EU niet alleen een club van parlementaire democratieën vormt, maar *zelf ook* een democratische club wil zijn.

Hoe uniek de EU in dit opzicht is, komt naar voren in het licht van het gegeven dat er *géén* andere internationale organisatie bestaat die eveneens op democratische wijze is ingericht. Volgens de heersende leer in de politieke theorie, het volkenrecht en de gemeen-

ne staatsleer is het theoretisch ook onmogelijk dat een organisatie van en voor staten democratisch bestuurd wordt. Van Middelaar blijft met zijn analyse dus binnen de grenzen van de heersende leer. De EU zelf doet dat juist niet. Zij treedt willens en wetens buiten de bestaande categorieën van federaties en confederaties door een directe relatie te leggen tussen het samenwerkingsverband en de burgers van de deelnemende staten. Ook in dit opzicht is de Unie uniek. Er is op de wereld niet één andere internationale organisatie die is samengesteld uit staten én burgers.

Als de regeringsleiders de Unie vervolgens van dichtbij zouden bekijken, dan zouden ze met eigen ogen kunnen zien hoe hecht de constructie van het nieuwe bouwwerk is. Het fundament bestaat uit de bepaling van artikel 9 VEU, dat iedereen die de *nationaliteit van een lidstaat* bezit, *burger van de Europese Unie* is. Het burgerschap van de Unie komt niet in plaats van het nationale burgerschap, maar vult dat met het oog op de Unie juist aan. Zo wordt een rechtstreeks verband geschapen tussen de Unie en de burgers. Het uitgangspunt dat de Unie burgers heeft, vindt in een aantal artikelen concrete toepassing. Artikel 3 VEU zegt in het tweede lid bijvoorbeeld dat de Unie haar burgers een *ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen* biedt, terwijl zij volgens het vijfde lid bijdraagt tot de *bescherming van haar burgers*. Het Handvest van de grondrechten van de EU, dat krachtens artikel 6 VEU dezelfde juridische waarde als de verdragen heeft, bevat bovendien een catalogus van rechten en plichten die de burgers van de Unie genieten. De Unie is er, kort en goed, op ingesteld haar burgers te dienen.

## Het burgerschap van de Unie

De bevestiging van een verband tussen de Unie en de burgers van de lidstaten is niet alleen uniek, maar is ook zorgvuldig voorbereid. In feite waren de burgers al vanaf het begin bij de Europese samenwerking betrokken. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal uit 1951 stelde de uitvoerende organen ervan in staat besluiten te nemen die *burgers* rechtstreeks konden binden. In het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, dat in 1957 in Rome werd ondertekend, werd het bereik van de samenwerking uitgebreid tot het terrein van de hele economie. De burgers van de lidstaten werden zodoende *draggers van economische rechten en verplichtingen* die uit de Gemeenschap voortvloeiden. Het Hof van Justitie van de Europese

Gemeenschappen kwam in het bekende Van Gend & Loos-arrest uit 1963 tot de conclusie dat de instellingen van de Gemeenschap ‘bekleed zijn met soevereine rechten, welke uitoefening zowel de lidstaten als hun burgers raakt’.<sup>4</sup> De betrokken burgers werden door het Hof echter niet alleen of vooral als een soort ‘marktmensen’ beschouwd. De Luxemburgse rechters gaven namelijk meteen een aanzet tot de ontwikkeling van een gezamenlijk burgerschap door te overwegen dat de burgers van de lidstaten geroepen zijn door middel van het Europees Parlement mee te werken aan de arbeid van de Gemeenschap. De burgers van de lidstaten waren in de visie van het Hof dus niet alleen subjecten van het recht van de Gemeenschap, maar zij werden tegelijk ook opgeroepen actief bij te dragen aan het functioneren van de Gemeenschap.

Het Hof bereikte deze vóerstrekkende conclusie mede op grond van de overweging dat de preambule van het EEG-Verdrag uit 1957 de wens van de deelnemende landen uitdrukt om ‘een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa tot stand te brengen’.<sup>5</sup> Het gaf concrete invulling aan dit doel door de burgers van de lidstaten rechtstreeks aan te spreken als lidmaten van de Gemeenschap. Zij kregen in die hoedanigheid niet alleen de beschikking over de vrijheden van de interne markt, waaronder in het bijzonder het recht van vrij verkeer en van vrije vestiging, maar mochten in 1979 ook voor het eerst de leden van het Europees Parlement kiezen. Formeel gezien was het actief kiesrecht aan de beperking onderhevig dat de burgers van de lidstaten hun stem alleen konden uitbrengen op ingezetenen uit de eigen lidstaat, terwijl het door hen gekozen parlement enkel bestond uit ‘vertegenwoordigers van de volkeren van de Staten die in de Gemeenschap verenigd zijn’.

Het bestaan van een rechtstreeks gekozen parlement vooronderstelt de aanwezigheid van burgers die bereid zijn hun stem uit te brengen en zich verkiesbaar te stellen. De hieruit voortvloeiende dynamiek werd versterkt doordat het Europees Parlement zelf met kracht van argumenten op verdere democratisering aandrong en de regeringsleiders de samenwerking wilden uitbreiden en verdiepen. In die context lag het achteraf bezien voor de hand dat de omvorming van de EG tot de EU in 1992 ook tot invoering van een burgerschap van de Unie zou leiden. De tijdgenoten ervoeren dat anders. Het Verdrag van Maastricht, waarin de omvorming zijn beslag kreeg, werd door de Deense bevolking in een referendum afgewezen, uit angst dat de eigen nationaliteit zou worden *ingeruild* voor die van de Unie. De regeringsleiders moesten eerst de verzekering geven dat het burgerschap van de Unie *naast en niet in plaats van* dat van het eigen land zou komen, vóór de Deense kiezers tegen heug en meug met hun nieuwe status instemden. Overigens

werd aan de andere kant van het politieke spectrum juist betoogd dat het burgerschap van de Unie weinig of niets om het lijf had, omdat de rechten die de Unieburgers kregen, niet wezenlijk verschilden van die waarover ze op basis van de bepalingen omtrent de interne markt al beschikten.

De manier waarop het burgerschap van de Unie inhoud heeft gekregen, vormt een treffend voorbeeld van de stelling dat de ontwikkeling van de EU via een evolutionair proces verloopt. Het Unieburgerschap is stap voor stap voorbereid en werd na de invoering ervan in 1992 gevolgd door de bijeenroeping van een *Conventie*, die de rechten van die burgers in kaart moest brengen. Het Handvest voor de grondrechten van de EU, dat op 7 december 2000 in Nice is afgekondigd, werd eerst opgenomen in de – afgewezen – Grondwet voor Europa en vervolgens verweven in het – inmiddels in werking getreden – Verdrag van Lissabon. Het Handvest heeft anno 2010 dezelfde juridische waarde als de beide EU-Verdragen. Het Hof van Justitie droeg aan dit proces bij door het Unieburgerschap te omschrijven als het ‘fundamentele statuut van de staatsburgers der lidstaten’.<sup>6</sup> Het Verdrag van Lissabon brengt ten slotte een belangrijke verandering in de positie van het Europees Parlement aan doordat het Parlement niet langer de burgers van de afzonderlijke lidstaten vertegenwoordigt, maar juist die van de Unie. Samen vormen deze stapjes voldoende reden voor de conclusie dat het *burgerschap van de Europese Unie* in minder dan twintig jaar is uitgegroeid tot een *volwaardige status*.

### Een Unie van burgers en lidstaten

De inwerkingtreding van het nieuwe verdrag is op 1 december 2009 in Lissabon met het nodige feestgedruis gevierd. De pas benoemde voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, omschreef de Unie in zijn eerste rede als iets oorspronkelijks, iets dat uniek is en als de grootste ruimte van democratie, vrijheid, voorspoed en sociale rechtvaardigheid op aarde. Van Rompuy gaf met zijn woorden uitdrukking aan het gevoel van opluchting dat bij deze gelegenheid in alle hoofdsteden van de lidstaten overheerste. Het tienjarig debat over de inrichting van de EU kwam gelukkig ten einde, het decennium van navelstaren was voorbij en de Unie kon eindelijk aan de slag. Het komt er in de woorden van Commissievoorzitter Barroso nu op aan concrete resultaten te boeken.

De suggestie dat we eindelijk verder kunnen omdat alles weer bij het oude is, brengt het risico mee dat de winst die bij het debat over de opzet en inrichting van de EU is geboekt, over het hoofd wordt gezien. In een recent interview in een CDA-publicatie gaf demissionair minister Donner er blijk van aan dat gevaar bloot te staan door te stellen dat ‘men geen begrippenka-

der heeft gevonden dat het specifieke karakter van Europa aangeeft en tevens uitdrukt dat de Europese ontwikkeling iets anders is dan het stichten van een superstaat'.<sup>7</sup> Wanneer de draad daarna weer wordt opgenomen alsof er niets aan de hand is, wordt de kiem voor de volgende crisis gelegd. Wie niet in eenvoudige termen kan uitleggen wat de EU is en waar de Unie toe dient, moet er ook niet verbaasd over zijn dat de burgers die Unie met scepsis of weerzin bekijken.

De regeringsleiders hoeven niet over hun schaduw heen te springen om te zeggen wat de Europese Unie is. Ze moeten er alleen van buitenaf naar kijken en niet, zoals ze gewend zijn, van binnenuit. Wanneer ze vanuit het perspectief van het *volkenrecht* naar de EU zouden kijken, zouden ze in één oogopslag zien dat hun Unie op drie essentiële onderdelen anders is dan alle andere internationale organisaties. De Unie heeft *burgers*, wordt op een *democratische wijze* bestuurd én ze kent een *eigen rechtsorde*. Het unieke en eigensoortige karakter van de EU komt, met andere woorden, tot uitdrukking in de toepassing van het concept van de democratische rechtsstaat op een internationale organisatie.

Deze vaststelling maakt de weg vrij voor het inzicht dat het streven naar een *steeds hechter verbond* tussen de volkeren van Europa *niet* heeft geresulteerd in de totstandkoming van een *federale staat* of een *Verenigde Staten van Europa*. Het hoeft tegelijkertijd ook geen betoog dat de Europese Unie niet langer als een gewone internationale organisatie aangemerkt kan worden. Hoewel de EEG nog als een min of meer reguliere associatie van staten of confederatie kon worden beschouwd, valt de EU als gevolg van de invoering van het burgerschap definitief buiten deze categorie. Er is in de *bestaande theorie* derhalve geen begrip voorhanden waarmee de EU op afdoende wijze omschreven kan worden.

De Franse schrijver Alexis de Tocqueville, die in de negentiende eeuw beroemd werd door zijn beschrijving van de Amerikaanse democratie, heeft de stelling geponeerd dat het gemakkelijker is een nieuw politiek stelsel te maken dan er een naam voor te vinden. Deze stelling gaat niet op voor de EU. Het Verdrag van Lissabon, waarin de nieuwe inrichting van de EU vorm heeft gekregen, bevat namelijk ook de nieuwe juridische term waarmee de Unie kan worden benoemd. Het nieuwe verdrag spreekt op een aantal essentiële plaatsen over *de Unie en haar burgers*. De Unie draagt – in de betrekkingen met de rest van de wereld – bijvoorbeeld bij tot de bescherming van *haar* burgers. Op soortgelijke wijze omschrijft het Verdrag de lidstaten van de Unie in een aantal artikelen als *haar* lidstaten. In de Nederlandse tekst komt deze woordgroep vier keer voor, terwijl er in de Engelstalige versie van het Verdrag zeven keer over 'its Member States' wordt gesproken.

Uit de verdragstekst zelf komt dus de suggestie naar voren dat de EU kan worden aangeduid als een *Unie van burgers en lidstaten*. Deze suggestie wordt versterkt door het gegeven dat het recht van de Unie zich vanaf het begin tot de lidstaten én de burgers richt. De Gemeenschap was, in de woorden van het Hof van Justitie uit 1963, 'bekleed met soevereine rechten, welke uitoefening zowel de lidstaten als hun burgers raakt'. Ook uit juridisch oogpunt kan de EU derhalve als een Unie van burgers en lidstaten worden omschreven.

Deze conclusie kan ten slotte eveneens gebaseerd worden op de *politieke vormgeving* van de EU. Artikel 10 VEU stelt in het eerste lid dat de werking van de Unie gegrond is op de representatieve democratie en zegt vervolgens dat de burgers vertegenwoordigd worden door het Europees Parlement, terwijl de regeringsleiders de lidstaten in de Europese Raad representeren. De Unie kan dus ook in politiek opzicht als een Unie van burgers en lidstaten worden benoemd.

De eindconclusie van dit betoog luidt dat het streven naar een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa in een periode van ruim vijftig jaar heeft geresulteerd in het ontstaan van een Unie van burgers en lidstaten. De Verdragen van Maastricht en Lissabon markeren, om het in de diplomatieke taal van de preambules te zeggen, een beslissende fase in de ontwikkeling van de Europese integratie van een min of meer reguliere statenbond tot een unieke en eigensoortige Unie van burgers en lidstaten.

### Theorie en werkelijkheid

Wanneer het stof van het Verdrag van Lissabon eenmaal is neergedaald en de regeringsleiders zich nog een keer rond het kampvuur verzamelen, zal een van hen misschien de verzuchting slaken waarom het toch zo'n ongemeen ingewikkelde klus is geweest het nieuwe verdrag op te stellen en waarom de communicatie met de burgers zo moeizaam is verlopen. Drie verloren referenda in vier jaar is bepaald geen resultaat om trots op te zijn.

Waarschijnlijk zal er na die verzuchting een lange stilte vallen. Dat hoort bij een kampvuur. Dan zal een van de leden zijn keel schrapen, om zich heen kijken en het woord nemen. 'Laten we maar eerlijk zeggen dat wij ook niet helemaal doorhadden wat we deden. Wij waren zó verdeeld over het doel van Europa, dat we er zelfs niet meer over praatten! Toch zijn we verder gegaan, hebben we stapje voor stapje gezet en vormen we nu een unie van 27 staten en 500.000.000 burgers. Waarom zouden we die dan niet gewoon een Unie van burgers en lidstaten noemen?'

Daarna zal het weer stil worden, zo stil dat je alleen het knetteren van de takjes kunt horen. Intussen zullen de regeringsleiders zich vertwijfeld afvragen wat

ze hier in vredesnaam tegen in kunnen brengen. Kan er in het echt iets bestaan dat theoretisch onmogelijk is? Of kun je de theorie dan maar beter aanpassen aan wat je in de werkelijkheid voor je ziet? Het zal langzaam licht worden en als de vogels beginnen te zingen, zal het oudste lid of misschien de voorzitter constateren dat we een rivier overgetrokken zijn, dat we een nieuwe bladzijde in het boek van de Europese geschiedenis hebben omgeslagen en dat we nu moeten uitleggen wat we hebben gedaan. Aan de wereld én aan de eigen burgers. Want het spreekt vanzelf dat een unie van burgers en lidstaten het niet zonder haar burgers kan stellen.

Aan het eind van de dag zal een van de leden die altijd aantekeningen voor later maakt, een paar woorden in zijn dagboek opschrijven. Ze vormen samen één zin, waarin hij al zijn gedachten en bespiegelingen bijeenraapt: Wij zijn niet alleen een club van democratische landen, maar onze club is zelf ook een democratie!

Jaap Hoeksma is jurist en staatsrechtfilosoof.

## Noten

- 1 [www.europeanstory.net](http://www.europeanstory.net)
- 2 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa*, Groningen, 2009, blz. 336.
- 3 *Ibid.*, blz. 343. Deze omschrijving sluit naadloos aan bij de tekst op de Europaserver, waarin de EU wordt omschreven als een 'uniek economisch en politiek partnerschap van 27 democratische Europese landen' ([www.europa.eu/abc/panorama](http://www.europa.eu/abc/panorama)).
- 4 Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 26/62, zaak Van Gend en Loos.
- 5 Verdrag tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap, Rome, 1957, preambule, eerste overweging.
- 6 Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, C-184/99, zaak Grzelczyk.
- 7 *Europa en de burger*, Brussel, 2010, blz. 41.

# KONINKLIJKE VAN GORCUM



Rens van Loon  
2e druk, 2010  
192 p. € 41,50  
ISBN 978 90 232 4202 4

## HET GEHEIM VAN DE LEIDER

Zoektocht naar essentie

In *Het geheim van de leider* gaat Rens van Loon op zoek naar de essentie van goed leiderschap. Daarbij kiest hij verschillende invalshoeken: niet alleen biedt hij heldere definities en omschrijvingen, maar hij laat het thema ook oplichten in het bewustzijn van de lezer met behulp van foto's en gedichten. De eigen ervaring van zowel de lezer als de leider dient als leidraad bij de zoektocht.

Het precieze antwoord op de vraag wat goed leiderschap is, hangt af van de situatie, de persoon, de organisatie. Op overtuigende en inspirerende wijze laat Van Loon echter zien dat dialoog altijd de sleutel is; dialoog met zichzelf, met de ander, in de context van organisatie en maatschappij.

Meer informatie en online bestellen:

[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)  
of bel 0592 37 95 56

[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)  
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

  
Van Gorcum

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

---

n.a.v.: Thomas von der Dunk, 'De Afghaanse spagaat van Nederland en Amerika' (blz. 191-195); Bart Schuurman, 'Onmacht der sterken: Westerse staten in asymmetrische conflicten' (blz. 211-215); Willemijn Verkoren, 'Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: "It's the economy, stupid"' (blz. 216-219); Isabelle Duyvesteyn & William P. Murphy, 'Interventie in staatsvormingsprocessen: dictatuur versus democratie' (blz. 220-224); en Stijn van Hooff, 'Militaire interventies en staatsvorming: lessen en scepsis' (blz. 225-228), al deze artikelen in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr. 4, april 2010; en Jaïr van der Lijn, 'Zijn vredesoperaties en "staatsopbouw" voor dummy's?: was het maar simpel en eenvoudig', in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr. 5, mei 2010, blz. 263-267.

---

## Wederopbouw en interventie

Zijn vredesoperaties en staatsopbouw voor dummy's? Een terechte vraag van Jaïr van der Lijn in het meinummer, gesteld als reactie op een reeks eerder verschenen artikelen (april 2010) over vredesoperaties en desintegrerende staten. Er staan in alle bijdragen veel rake opmerkingen over vredesoperaties en staatsvorming, maar ik mis een zeer essentiële kanttekening: namelijk het idee dat het gevolgde beleid niet alleen tegenstrijdig, niet uitvoerbaar of ontoereikend zou zijn, maar ook moet worden afgekeurd. Van der Lijns artikel gaat niet alleen over gewapende interventies, maar ook over het optreden in post-conflictsituaties. Toch kan er geen zinnig debat over interventie worden gevoerd zonder Afghanistan erbij te betrekken – het is de zeer aanwezige olifant in de zitkamer, misschien de voorbode voor komende interventie-operaties. Bovendien verdwijnt in de hedendaagse praktijk het onderscheid tussen gewapende interventies en vredesoperaties. Oorlog en wederopbouw liggen steeds meer in elkaars verlengde. Na een vrede afdwingende operatie – een interventie-oorlog – wordt overgestapt op de vredesoperatie, niet noodzakelijkerwijs met toestemming van alle delen van de betrokken bevolking. Misschien is de term 'vredesoperatie' achterhaald.

De artikelen gaan grotendeels over mogelijke oplossingen na zulke

interventie-operaties. Ze gaan niet in op de oorspronkelijke oorzaken, zoals de desintegrerende werking van de economische krachten in de 'globaliserende' wereld. Die hebben immers vérgaande gevolgen voor vele samenlevingen, waaronder verpaupering en ontbinding van traditionele structuren. Het gaat niet om de directe gevolgen van een natuurramp, zoals een *tsunami* of aardbeving, hoewel de mate waarin een bevolking beschermd wordt tegen de gevolgen van een dergelijke natuurramp, alles te maken heeft met die sociale en maatschappelijke orde.<sup>1</sup>

De artikelen van Van Hooff, Verkoren en Duyvesteyn/Murphy nemen als uitgangspunt de situatie zoals die ontstaan is in verzwakte en desintegrerende staten en dragen analyses van de problemen en inzichten voor mogelijke oplossingen aan. Hoe kan worden ingegrepen, welke analyse biedt de beste aanknopingspunten? Zo heeft Verkoren het over het belang van normale economische groei buiten de corrupte staatsstructuren, en benadrukken Duyvesteyn/Murphy het belang van patrimonialisme – bijvoorbeeld de positie van krijgsheren in een stammensamenleving. Daarmee raken ze een centraal concept van de contraguerrilla, zoals dat al door de Amerikaanse legerleiding wordt toegepast in Afghanistan, met de zeer controversiële hulp van antropologen. Van Hooff legt de nadruk op staatsvorming en het belang van 'social engineering' – desnoods zonder demo-

cratische randvoorwaarden. Van der Lijn, in het meinummer, reageert met een dosis realisme: het is niet mogelijk staten om te vormen tot een soort Zwitserland – een halfvol glas volstaat.

Deze bijdragen gaan alle uit van een *centrale vooronderstelling*: het nut, de noodzaak en het belang van interveniëren. Duyvesteyn/Murphy: 'interventie in gewapende conflicten en in post-conflict situaties is moreel te rechtvaardigen'; Verkoren: 'Omdat externe factoren een belangrijke rol spelen in hedendaagse oorlogen, is het waarschijnlijk dat externe betrokkenheid ook nodig is bij hun beëindiging'; Van Hooff: met een verwijzing naar de *White Man's burden* van Kipling: 'Hooggeachte idealen van vrijheid, gelijkheid en democratie worden ook vandaag de dag op wereldschaal verspreid.' Van der Lijn ziet geen alternatief: slechts toekijken is geen optie. Door deze manier van kijken raakt er iets verloren: de doellanden zijn als het ware patiënten, die moeten worden 'genezen' van een ziekte. De mogelijkheid dat de situatie van de patiënt wellicht het gevolg is van het eerdere handelen van de arts, valt buiten het probleemveld. Sterker, de artsen zijn blind voor de mogelijkheid dat de gekozen oplossing de situatie zou kunnen verergeren.

Toch is het van belang het eigen handelen en de eigen belangen in de analyse te betrekken: dat doet alleen Von der Dunk, die de kern raakt van de kwestie. Hij beschrijft het interventiebeleid als een 'op binnenlands-

politieke overwegingen gebaseerd zelfbedrog' Zijn analyse gaat grotendeels over Afghanistan: terecht, vanwege het centrale belang van deze interventie voor de hele discussie over vredesoperaties, en de steeds toenemende kosten van de missie – in de periode 2002-2010 minstens anderhalf miljard euro. Afghanistan raakt aan alle bovengenoemde punten: oorzaken van de oorlog, de redenen voor interventie en waar die zich op moet richten. Ondanks moedige pogingen van de afdeling voorlichting van het ministerie van Defensie de operatie in Uruzgan af te schilderen als een opbouwmissie, is er in Afghanistan in feite sprake van een grootschalige contraguerrilla-oorlog. De oorspronkelijke discussie over de missie ging echter om opbouwwerk in Uruzgan, om in de Kamer de instemming van de PvdA te verkrijgen. Het laatste hoofdstuk hierin is het plan, geïnitieerd door D66 en GroenLinks, politie-instructeurs met militaire bescherming aan het werk te zetten, om zo de orde te helpen bewerkstelligen die noodzakelijk is voor de gewenste vreedzame wederopbouw. Die gedachte – in lijn met de argumentatie van minister Van Middelkoop, aangehaald door Van Hooff (eerst orde, dan ontwikkeling) – is, zoals Von der Dunk in zijn artikel terecht stelt, een illusie. Daarin wordt hij geschraagd door journalisten en onderzoekers die constateren dat de opbouw van het gewenste politie-apparaat zo langzaam en slecht gaat, dat succes alleen mogelijk is op de zeer lange termijn.<sup>2</sup>

De conclusies van evaluaties van het trainingsprogramma voor het Afghaanse leger zijn nog negatiever.<sup>3</sup> Anders gezegd, de pleidooien voor de opbouw van een Afghaans leger dan wel politiemacht als voorwaarde voor toekomstige stabiliteit en een succesvolle conclusie van de missie getuigen van enige analytische blindheid. Dergelijke plannen, die in het verlengde liggen en zelfs voorwaarde zijn voor de maatschappijhervormingen, staatsopbouw en ingrijpen in de economie zoals door de schrijvers

bepleit, zijn even zovele wegwijzers op een doodlopende weg.

De vraag is waarom dit beleid wordt voortgezet. Welke belangen zijn zo zwaarwegend? De pleidooien van o.a. defensiedeskundige Rob de Wijk suggereren dat opstappen geen optie is. Maar waarom eigenlijk niet? Zoals Von der Dunk schrijft, is een schandelijke terugtocht wel degelijk een mogelijk beleid, als de alternatieven veel erger zijn.

De voorstanders van een langer – in feite onbeperkt – verblijf moeten zich in laatste instantie beroepen op de Atlantische reflex, waarvan de doorslaggevende rol in de aanloop naar de Irak-oorlog zo mooi beschreven werd in het rapport van de commissie-Davids. Kennelijk wordt het als een Nederlands belang gezien dat men niet alleen deel blijft uitmaken van een transatlantisch blok, maar ook, als de leidende macht deelname aan een militair avontuur in Centraal-Azië verzoekt, dat een desbetreffend advies (of eigenlijk, die instructie) blindelings wordt opgevolgd. Het zou wellicht verhelderend werken als het debat inderdaad in geopolitieke termen werd gegoten in plaats van de vermeende humanitaire doelen die uitdrukkelijk worden aangehaald in de bijdragen van Van Hooff en Duyvesteyn/Murphy. Het is immers bepaald geen revolutionair inzicht het interventie-model om te draaien: de situatie ginds wordt juist verergerd door de massale aanwezigheid van westerse troepen, onder andere omdat de rekrutering van de Taliban erdoor wordt aangemoedigd.<sup>4</sup>

Wordt het niet tijd om, zoals Norman Mailer dat destijds deed ten aanzien van de Amerikaanse interventie in Vietnam, een essentiële vraag weer op de agenda te zetten: waarom zijn we in Afghanistan?

---

**Karel Koster** is werkzaam op het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

## Noten

<sup>1</sup> Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Londen: Penguin Press, mei 2008.

<sup>2</sup> Pratap Chatterjee, 'Afghan police still out of step' ([www.atimes.com](http://www.atimes.com)), 2 maart 2010; T. Christian Miller, Mark Hosenball & Ron Moreau, 'The Gang That Couldn't Shoot Straight', in: *Newsweek*, 19 maart 2010.

<sup>3</sup> Dion Nissenbaum, 'Afghan soldiers way below standard, exasperated Marines say' (McClatchy Newspapers, McClatchy Washington Bureau), 24 maart 2010.

<sup>4</sup> Gareth Porter, 'Pentagon Map Shows Wide Taliban Zone in the South', in: *IPS*, 30 april 2010.

# Filmrecensie Mitsuko Teiwes

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

## Journalisten in een politiek spel

*Titel: Balibo*

*Regie: Robert Connolly*

*Productie: Arenafilm,*

*Australian Film Commission*

*Jaar: 2009*

*Info: kleur, 111 min.*

*Beschikbaarheid: te zien in bioscopen in Nederland en*

*België, gedraaid op het Movies that Matter Festival, daarna te koop op DVD in speciaalzaken*

'No! No! I'm an Australian! I'm an Australian!' Een man schreeuwt. Zijn gezicht is bebloed, zijn shirt vuil en zijn handen gebonden. Om hem heen heerst de chaos van een oorlog; er vallen schoten en mensen schreeuwen en huilen hysterisch. Terwijl de man door twee Indonesische militairen richting het water wordt gesleept, zien we om hem heen enkele Oost-Timorezen geëxecuteerd worden. Hij, de Australiër Roger East, wacht hetzelfde lot en de toeschouwer weet dit. Zijn smekbedes ten spijt, het zullen zijn laatste woorden zijn. Niet veel later valt het schot dat aan zijn leven een einde maakt. Oost-Timor is dan van Indonesië geworden. Het is de ochtend van 8 december 1975.

Als Portugal in augustus 1975 zijn kolonie Oost-Timor onafhankelijkheid schenkt, raakt de nieuwe natie vrijwel direct betrokken in een strijd om lijfsbehoud. Na een korte burgeroorlog valt Indonesië het land uiteindelijk tegen het einde van 1975 binnen. Hoewel de Verenigde Naties de annexatie van Oost-Timor



door Indonesië nooit hebben erkend, steunt Australië de actie wel. De Australiërs hopen dat de annexatie zorgt voor stabiliteit in de regio. Van stabiliteit zal echter nooit sprake zijn, en als Oost-Timor op 20 mei 2002 opnieuw zijn onafhankelijkheid verkrijgt, heeft de Indonesische bezetting aan ten minste 200.000 mensen het leven gekost.

Vierendertig jaar na de annexatie komt er uit Australië de film *Balibo*. Dit is in eerste instantie het verhaal van vijf journalisten die in Balibo (Oost-Timor) om het leven worden gebracht door Indonesische soldaten. Het wordt verteld vanuit het personage van Roger East, een Australische journalist die besluit het lot van zijn vijf vermiste collega's te achterhalen. In tweede instantie verhaalt de film over de historische

context, het leed van de Oost-Timorezen en het politieke spel dat Indonesië speelt.

Maar wat is waarheid? In de film worden de vijf journalisten door Indonesische troepen op brute wijze vermoord. De regisseur baseert zich op informatie uit boeken, via nabestaanden en op een klein beetje archiefmateriaal. Maar volgens de Australische en Indonesische overheid kwamen de journalisten om tijdens kruisvuur tussen de Timorezen en Indonesiërs. Dit is nog altijd het officiële standpunt.

Dat de film een andere lezing van de geschiedenis gaf, was voor de Indonesische overheid reden genoeg de film in de republiek te verbieden. Een mislukte poging, want wat volgde was een serie van besloten vertoningen en debatten.



En ook in de vele stalletjes waar men in Indonesië voor een klein bedrag gekopieerde dvd's kan kopen, vindt de kopie van *Balibo* gretig aftrek. Hoewel veel Indonesiërs de film inmiddels hebben gezien, wordt het besluit de film te verbieden door veel Indonesische intellectuelen betreurd. Riri Reza, een bekend Indonesisch regisseur, zei hierover in de *Jakarta Globe* dat de censuur in zijn land blijkbaar nog steeds wijdverbreid is.

Het deert de Indonesische overheid eigenlijk niet, zolang de relatie tussen 'de gordel van smaragd' en Australië maar onverstoord goed blijft. Australië spendeert immers een aanzienlijk deel van zijn ontwikkelingsgeld aan Indonesië. Ook de omstreden elitetroepen van Indonesië – die worden ingezet in de strijd tegen het terrorisme – worden nog steeds getraind door het Australische leger. En terwijl de huidige Indonesische president Susilo Bambang Yudhoyono tijdens zijn laatste staatsbezoek aan Australië werd benoemd tot ereburger van het land, maakte hij er *en passant*

wereldkundig dat zijn troepen erin geslaagd waren een van de meest gezochte terroristen van Zuidoost-Azië, Dulmatin, te doden. Op het moment dat de officiële persconferentie in Jakarta over de dood van Dulmatin nog moest plaatsvinden, werd Yudhoyono al door zijn Australische collega gefeliciteerd met dit succes in de strijd tegen het terrorisme. Dulmatin, de man die medeverantwoordelijk was voor de bomaanslagen in Bali, werd doodgeschoten door Australisch getrainde Indonesische commando's. En dat is wat vandaag telt. Niet hoe een aantal journalisten meer dan dertig jaar geleden precies omkwam.

Bezien vanuit deze context vormt *Balibo* een mooi gestileerd detail; over hoe zes onschuldige journalisten stierven in een oorlog die niet van hen was. Maar wat is nu belangrijk? De omstandigheden waaronder zij de dood vonden? De verschrikkingen die de Oost-Timorezen hebben ondergaan? De mate van censuur in de grootste democratie van Zuidoost-Azië? Of het politieke

spel tussen Indonesië en Australië? Het maakt de film in ieder geval de moeite van het kijken waard.

---

**Mitsuko Teiwes (BA)** volgt de Master Journalistiek en Media aan de Universiteit van Amsterdam en loopt stage bij buitenlandcorrespondent Michel Maas (o.a. *de Volkskrant*, NOS) in Jakarta.

# Boekbesprekingen

## Afrika aan de bal: het WK van hoop en verwachtingen

Stefan Verwer, Marc Broere & Chris de Bode (red.)

**Africa United. De weg naar het WK.**

Amsterdam: KIT Publishers, 2010; 182 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-94-6022-074-6

Het zal weinigen ontgaan zijn dat deze maand voor het eerst in de geschiedenis het wereldkampioenschap voetbal op Afrikaanse grond gespeeld zal worden. Het grootste sportevenement ter wereld komt naar Zuid-Afrika. Dit WK neemt op voorhand mythische proporties aan. *Africa United. De weg naar het WK*, onder redactie van Stefan Verwer, Marc Broere en Chris de Bode, schuwt de superlatieven evenmin. De titel is een eerste aanwijzing: kan een spel een verscheurd en geteisterd continent werkelijk eenheid brengen?

*Africa United* is een prachtig boek. De foto's, geselecteerd door De Bode, laten een mooi beeld zien van Afrika zoals we dat kennen: kleurrijk, chaotisch, inventief, enthousiast. Deze caleidoscopische presentatie komt eveneens naar voren in de bijdragen van Afrikaanse (sport-) journalisten uit allerlei landen, die vertellen over hun ontmoetingen met Afrikaanse stervoetballers, president Paul Kagame van Rwanda, (ex-) vrijheidsstrijders en andere 'celebrities' als de Ethiopische atleet Haile Gebrselassie. *Africa United* is daardoor een mozaïek van aanstekelijke en indrukwekkende verhalen.

De overeenkomst tussen de verhalen: voetbal. Maar dat spel kan, zoals we lezen, een positieve en een negatieve invloed uitoefenen op de situatie in een land. Zo geeft het boek kort en helder weer hoe de geschiedenis van de door burgeroorlogen verscheurde landen Liberia en Ivoorkust ten goede keerde toen de beroemdste voetballers van deze landen, respectievelijk George Weah

en Didier Drogba, zich in woord en gebaar gingen inzetten voor vrede. De status van deze voetballers gaf de doorslag in de vredesprocessen en het is dan ook moeilijk niet ontroerd te worden door de verhalen van de vaak persoonlijk betrokken journalisten.

Aan de andere kant beschrijft *Africa United* hoe het bewind van dictator Idi Amin in zijn land Oeganda nog steeds populair is, omdat het nationale elftal in zijn tijd succesvol was. Hier speelt voetbal dus een dubieuze rol, misbruikt door een wrede dictator, zoals de Argentijnse junta dat ook deed in 1978. In een ander hoofdstuk lezen we over mensensmokkel door louches zaakwaarnemers, die Afrikaanse talenten dumpen in perifere Europese landen, zonder geld en papieren, berooid van hoop.

Toch staat *Africa United* bol van de hoop. Dit is niet de verdienste van de Nederlandse redacteurs. Zij namen de hoopvolle houding over van de Afrikanen zelf. Toen in 2004 bekend werd dat Zuid-Afrika het WK mocht organiseren, werd er overal op het continent feest gevierd. Toenmalig president Thabo Mbeki zei: 'ik ben Afrikaan' en hij verwachtte dat het WK vertrouwen zal brengen 'van Kaapstad tot Cairo'. De geïnterviewden, van voetbalmiljonairs als Salomon Kalou van Chelsea tot taxichauffeurs in Afrikaanse hoofdsteden, hebben torenhoge verwachtingen van het komende evenement. Zoals al eerder gezegd, is het moeilijk dit aanstekelijke enthousiasme te negeren. Wie gunt de Afrikanen nu geen sportief succes? De lezer

krijgt de indruk dat de samenstellers van het boek de Afrikanen deze hoop gunnen en zo eveneens de werkelijkheid een beetje uit het oog zijn verloren.

Het eerste bezwaar tegen de overwegend euforische toon van *Africa United* en de hoge verwachtingen van het WK is van theoretische aard. Voetbal is bij uitstek een Europese uitvinding en door koloniale mogendheden als Engeland en Frankrijk naar Afrika gebracht. Hoe wrang is het dan dat juist van dit fenomeen de redding wordt verwacht? Voetbal heeft het aureool van een in het Westen gefabriceerde belofte van een glorieuze toekomst met gelijke kansen voor iedereen. Maar hoe groot is de kans op Afrikaans voetbalsucces eigenlijk?

De druk op de schouders van Afrikaanse WK-deelnemers als Ghana, Kameroen en Ivoorkust is onmenselijk groot. In al hun aanstekelijke enthousiasme maken Mbeki en andere commentatoren de opdracht voor spelers als Didier Drogba en Samuel Eto'o vrijwel onmogelijk uit te voeren. De samenstellers van *Africa United* doen hier ook aan mee. Niet alleen de inwoners van de deelnemende landen, zo stellen zij, maar alle Afrikanen zullen de 'Olifanten' (Ivoorkust) en de 'Ontembare Leeuwen' (Kameroen) steunen. Waarmee zullen zij tevreden zijn? Met een finaleplaats? Wanneer is Afrika's vertrouwen hersteld? De eindredacteurs durven kennelijk deze vragen niet te stellen. Zij willen de verwachtingen niet temperen.

Het is weliswaar een heel mooi idee dat het hele continent zich zal

gaan verenigen achter de Afrikaanse nationale elftallen, maar de politieke en humanitaire werkelijkheid van Afrika is beduidend anders. Vele Afrikaanse landen zuchten onder interne en externe conflicten. Armoede, ziekte en honger eisen dagelijks hun tol. Zuid-Afrika zelf kent een nieuwe, gewelddadige apartheid: niet meer tussen rassen, maar tussen *haves* en *have nots*. Deze kant van Afrika komt in het geheel niet aan de orde in *Africa United*. De samenstellers hebben gelijk als ze (stilzwijgend) willen laten zien dat Afrika meer inhoudt dan genocide en AIDS-epidemieën. Zij slaan echter door naar de andere kant: Afrika is het continent van hoop, kleur, jeugd, muziek, vreugde en nog meer van zulke kwalificaties. Verwer, Broere en De Bode maken zich bovendien schuldig aan een zeker exotisme, als zij ingaan op het gebruik van zwarte

magie om het verloop van wedstrijden te beïnvloeden. De waarheid over Afrika ligt, hoe kan het ook anders, in het midden.

Het is bijna overbodig te zeggen dat de samenstellers een grove generalisatie begingen door alle landen van Afrika op een hoop te gooien. Hoe goed kent een Egyptenaar Nigeria bijvoorbeeld? Hoe groot is de onderlinge Afrikaanse solidariteit? Misschien juicht Cairo inderdaad als Ghana op 23 juni in Johannesburg zou winnen van Duitsland. De indruk van een eenzijdige westerse visie op Afrika in *Africa United* beklijft.

Laten we hopen dat voetbal magische kwaliteiten heeft. In het verleden is gebleken dat het spel onvermoede krachten los kan maken en een bron van trots en eigenwaarde kan zijn. *Africa United* is in dat opzicht een sympathieke poging de goden gunstig te stemmen en de

bal aan het rollen te brengen. Het boek is prachtig geïllustreerd, de verhalen zijn ontroerend en aanstekelijk. Laten we hopen dat het WK in Zuid-Afrika het continent goed zal doen. Maar laten we ook waken voor overschatting van de kracht van voetbal. Het is per slot van rekening maar een spelletje.

*Ties Ramekers*

---

**Ties Ramekers** studeerde geschiedenis aan de Universiteit Utrecht (Master Internationale Betrekkingen in Internationaal Perspectief). In mei 2009 publiceerde hij in de *Internationale Spectator* het artikel 'Sportevenementen en "foute regimes"'.

---

---

## Het ontstaan van de EU als tegendraads proces

**Anjo. G. Harry van**

**In Pursuit of Influence. The Netherlands' European Policy during the Formative Years of the European Union, 1952-1973.**

Brussel: P.I.E. Peter Lang, 2009; 284 blz.; 35,90 euro; ISBN: 978-90-5201-497-5

**De Europese Dagboeken van Max Kohnstamm; Bezorgd door Mathieu Segers**

Amsterdam: Boom; 2008; 262 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-90-8506-548-7

**E.P. Wellenstein**

**Les origines de l'Union Européenne.**

Groningen: Europa Wonderwel Publicaties, 2010; 28 blz.; ISBN 978-90-367-4267-2 (te downloaden via <http://www.europesebeweging.nl/>Gratis op aanvraag bij de EBN [ebn@ser.nl](mailto:ebn@ser.nl) zolang de voorraad strekt)

---

Waar was u op de 9de mei van 1950, toen minister Robert Schuman een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) voorstelde? Of op de historische 25ste maart van 1957, waarop de Europese verdragen in Rome werden getekend? Ik kan terugvallen op mijn schoolagenda's. Veel lezers waren in 1957 echter nog niet zover. Het ontstaan van Europa wordt, nu het steeds verder weg ligt, belangrijk voor iedereen die Brussel volgt.

Dagboeken van hoofdrolspelers leren hoe tergend moeizaam de EGKS, de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom, de voorlopers van de Europese Unie, er zijn gekomen. Zie *De Europese dagboeken van Max Kohnstamm*. Lezing daarvan is geen pretje. Kohnstamm's beschrijving van de route naar de Verdragen van Rome komt neer op een kruisweg.

**Harryvan.** Hoe het Nederland intussen vergaat, leert het doctoraat

van de Groningse historicus Anjo G. Harryvan, dat de jaren 1952-1973 analyseert. Hij vraagt zich af of ook een kleiner land werkelijk kon meewegen bij de opbouw van de Europese Gemeenschappen. Je leest hoe minister van buitenlandse zaken Joseph Luns (1952-1971) erin slaagt de 'Dutch vision' aan anderen op te leggen. Zelfs de Franse president Charles de Gaulle moest dit ondergaan. Luns' gewicht werd buiten de landsgrenzen echter meer erkend dan in Nederland zelf.

Nederland wilde géén politieke integratie. Wij zouden als klein land dan ondergesneeuwd raken. Nederland hunkerde naar een douane-unie, die ons van het buitenland afhankelijke bedrijfsleven ten goede zou komen. In 1952 lanceert de Ad Hoc Assemblee (het EGKS-parlement) het concept van een Politieke Unie. Maar Nederland blijft erbij: eerst economische integratie via een alomvattende interne markt; daarna pas praten over politieke

integratie. Beide projecten vervallen echter op de historische 30ste augustus 1954, als de Nationale Vergadering in Parijs de beoogde Europese Defensie Gemeenschap schrapt.

Intussen prefereert minister van buitenlandse zaken Johan Willem Beyen (in tegenstelling tot zijn voorganger Dirk Stikker) *supranationale* integratie boven *intergouvernementele* samenwerking. Bij dat laatste overheersen de grote landen, terwijl op supranationale basis met sterke gemeenschappelijke instellingen, zoals de Europese Commissie, iedereen meepraat, aldus redeneert Beyen. Hij lanceert in 1954 een plan voor een douane-unie, met als vervolg een gemeenschappelijke markt op basis van *supranationale* instellingen. Uitgangspunt is het Nederlandse commerciële belang, overgoten met een sausje Europees idealisme.

Het is aan de Benelux-constructie te danken geweest dat Nederland de begeerde Europese markt binnenhaalt. Die Benelux speelt een doorslaggevende rol tijdens moeizame onderhandelingen met Duitsland, Frankrijk en Italië ter voorbereiding van de EEG. Zo wordt de 'douane unie Benelux' (1948) het laboratorium voor vergelijkbare samenwerking op West-Europese schaal. Er ontstaat een 'Benelux mythe' die tot op de dag van vandaag politici en academici uit kleinere landen biologeert. Nederland, België en Luxemburg kregen langs die weg en dat model onevenredige invloed. Dit effect heeft zelfs gewerkt tot het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken per 1973 toetraden. Voorzitter van het beraad over de creatie van de EEG (1955-1957) is de Belgische minister van buitenlandse zaken Paul-Henri Spaak. Hij maakt onze onderhandelaar Gerard Verrijn Stuart voorzitter van de belangrijke commissie 'gemeenschappelijke markt'. Beyen is er inmiddels in geslaagd de in Frankrijk omstreden gemeenschappelijke markt het beraad binnen te smokkelen.

Na het voorgaande is het verrassend dat de Benelux meestal intern verdeeld was. Dat kwam door Spaak, die als voorzitter kost wat kost wilde slagen. De Belg stemde zijn koers daarom af op Parijs, met als gevolg 'een Frans EEG-verdrag.' Nederland staat in die dagen alleen met pleidooien voor soevereiniteits-overdracht aan de beoogde Europese Commissie als supranationaal orgaan. De intergouvernementele Raad van Ministers wordt het sterkste orgaan. Bij het vaststellen van het buitentarief voor de handel gaat Nederland nogmaals het schip in. Den Haag wilde een compromis met het lage Benelux-tarief als uitgangspunt. Maar weer boog Spaak voor de protectionistische Fransen. Dat Beyen en Luns zwaar hebben gewogen op ontstaan en ontwikkeling van wat vandaag de EU heet, was wel bekend. De vrucht van de studie van Harry van is dat hij dit heel precies en authentiek op basis van veel originele stukken in kaart brengt en bevestigt. Dank zij de Engelstalige tekst dringt de prominente Nederlandse rol door in de internationale literatuur.

**Kohnstamm.** Beoordeling van de dagboeken van Max Kohnstamm ligt moeilijker. Hij heeft tussen 1953 en 1957 in kortschrift zijn belangrijke en drijvende rol in de onderhandelingen voor EEG en Euratom neergelegd. Voor de lezer is daar vandaag echter vaak geen touw aan vast te knopen. Neem bijvoorbeeld deze quote, inclusief de '(...). Dinsdagmorgen, 7 augustus 1956. Zaterdag geluncht met Berthoin. Van Vredenburg goed maar ambassadeur (...). Cambridge (....) Lord Layton. Michael Layton. Richard Calder, Paul Bureau, Sir Knox Helm. Calder denkt over Suezkanaal op precies dezelfde wijze (...). 's Avonds laat Near East! Bureau heeft persconferentie Thorneycroft (Commonwealth Prime Ministers) meegemaakt. Deze was niet speciaal voor Common Market. Maar Thorneycroft had weer positieve indruk gemaakt (...).' Dat gaat zo

tientallen pagina's door. Er is niet doorheen te komen, al ben je nog zó geïnteresseerd. En bovendien: hoeveel wijzer word je hiervan?

Kohnstamm (1914) was mede-onderhandelaar namens Nederland voor de totstandkoming van de EGKS. Vervolgens in de periode 1952-1956 secretaris van de Hoge Autoriteit van die EGKS. Ten slotte gedurende twee decennia de rechterhand van Europa's *founding father* Jean Monnet als secretaris van diens Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa. Mathieu Segers, historicus bij de Universiteit van Utrecht, heeft zijn best gedaan met talloze annotaties de lezer bij de hand te nemen. 'De lezer wordt deelgenoot van Kohnstamm's persoonlijke en soms emotionele beoordeling van de horten en stoten in het onderhandelingsproces.' Dat klopt. Door de frisse *cover* oogt het boek als een leesbaar werk. Leesbaar is het echter allerminst.

Europese eenwording (zoals het toen nog heette) komt als een onnatuurlijk streven uit de verf. De regeringen zien wel in dat zij hun eeuwenoude verdeeldheid moeten overwinnen, maar zij voelen er eigenlijk niets voor, tenzij ze er zelf beter van worden. Soevereiniteit en nationale belangen, daar draait alles om. Dank zij doordrijvers als Kohnstamm, die nooit, nooit opgeven, zijn de Verdragen van Rome er uiteindelijk toch gekomen. Het valt op dat onder de ijverige *eurofielen* veel ambtenaren zitten. Interessant is het verzet tegen de EEG in West-Duitsland. Een invloedrijke stroming daar prefereerde met de Britten een grotere vrijhandelszone, met behoud van de nationale autonomie. 'Victoire totale', noteert Kohnstamm aan de vooravond van 6 november 1956. Kanselier Konrad Adenauer en de Franse premier Guy Mollet ruimen dan de laatste obstakels op voor de beoogde verdragen. Te vroeg gejuicht echter. Want na de plechtige ondertekening in Rome blijft ratificatie nog lang onzeker. Kohnstamm

is zomer 1957 daarover ‘dodelijk ongerust’, zo blijkt uit talloze pagina’s sombere teksten.

**Wellenstein.** Leerzaam zijn de in het Frans opgeschreven herinneringen van Edmond Wellenstein (1919), topfunctionaris bij de opbouw en de uitbreiding van de EGKS, de EEG en Euratom. Interessant is het te vernemen dat het nooit doorgebroken Euratom aanvankelijk hoger werd aangeslagen dan de EEG. Atoomenergie was de toekomst en zou de levensstandaard verhogen. Met atoomenergie kon je de onzekere olieaanvoer via het omstreden Suez-kanaal omzeilen. Het EEG-verdrag was daarentegen

niet meer dan een bundel onuitgewerkte ambities. Het stond te bezien of die werkelijkheid zouden worden. De EEG bleek echter snel een succes, vanaf de ingrijpende douane-unie tot de gecompliceerde landbouwpolitiek en de gigantische interne markt. Het handelsblok EEG stond meteen op gelijk niveau met de Verenigde Staten. Het streven in de jaren zestig naar vrijhandel (Kennedy-ronde) paste bij de beoogde geleidelijke afschaffing van de beperkingen in het internationale handelsverkeer’ (artikel 110 EEG). Met de kennis van nu zie je hoe nijver en met verbeeldingskracht Kohnstamm, Wellenstein en hun

collega’s hebben gearbeid. Iedereen werkzaam bij de leiding van de Europese instellingen was persoonlijk betrokken. Vandaar het dynamisme, dat vandaag vaak ontbreekt. Wellenstein: ‘Of je nu overtuigd federalist was of pragmatist, je wilde dat de oude machtsspelletjes plaats zouden maken voor gezamenlijke rechtsregels en voor samenwerking.’

Jan Werts

---

Dr Jan Werts is EU-mediacorrespondent te Brussel.

---

## Noodzakelijke inkijkjes in de recente Duitse geschiedenis

**Frits Boterman**

**Duitse dichters en denkers. Het belang van cultuur in de moderne Duitse geschiedenis.**

Amsterdam: De Arbeiderspers, 2008; 368 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-295-6670-4

**Margreet den Buurman**

**Duitse herfst. De Rote Armee Fraktion.**

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2009; 195 blz.; 18,95 euro; ISBN: 905-91-1812-X

**Thomas von der Dunk, met een historische inleiding van Jacco Pekelder**

**Reis langs een verdwenen grens. Beelden van de wegroestende scheidslijn tussen Duitsland en Duitsland.**

Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep, 2009; 128 blz.; 19,90 euro; ISBN: 978-90-551-5418-0

**Rob Savelberg**

**Berlijn beweegt. Oude hoofdstad in een nieuw land.**

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2009; 207 blz.; 19,90 euro; ISBN: 978-90-850-6597-5

---

Vraag een Nederlander wie de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken is, en de kans is groot dat hij of zij met de juiste naam op de proppen komt: Hillary Clinton. Gaat het echter om haar Duitse ambtgenoot, dan blijft men het antwoord waarschijnlijk schuldig. Angela Merkel benoemen als *Bundeskanzlerin* lukt nog wel, maar de naam Guido Westerwelle zal bij velen vermoedelijk geen belletje doen rinkelen. De Bondsrepubliek is voor het merendeel van de Nederlanders – niet alleen het publiek, maar deels ook de politiek lijdt

aan dit manco – de grote onbekende. Sterker nog: Nederland leeft met de rug naar Duitsland. Sinds de val van de Muur, nu ruim twintig jaar geleden, is de anti-Duitse stemming weliswaar afgenomen, maar deze heeft plaatsgemaakt voor een grote onverschilligheid. Zo viel in de pers bitter weinig te lezen over de meest recente Duitse verkiezingen, zeker in vergelijking met die in de Verenigde Staten.

De Nederlandse onverschilligheid ten opzichte van Duitsland is op zijn zachtst gezegd opmerkelijk. Zeker sinds de hereniging van de

beide Duitslanden in 1990 is de Bondsrepubliek het belangrijkste en grootste land van Europa en de Nederlandse belangen vallen in de praktijk veel vaker samen met die van Berlijn dan die van het Witte Huis of Whitehall. Bovendien is Duitsland al sinds het einde van de 19de eeuw veruit de belangrijkste Nederlandse handelspartner. Andersom geldt dat trouwens ook – zij het in iets mindere mate: via Rotterdam en de Rijn speelt Nederland een centrale rol in de transitohandel naar en van Duitsland.

Desondanks is er hier te lande weinig interesse in en oog voor

het belang van Duitsland voor Nederland, en voor wat er zich aan de andere kant van de niet fysiek meer bestaande grens afspeelt, hoewel de ontwikkelingen in het nieuwe Duitsland spectaculair en ingrijpend zijn. Die desinteresse is niet alleen politiek, maar zeker ook cultureel. Nederland is wat dat betreft sterk gericht op de Angelsaksische – lees: Amerikaanse – cultuur en heeft weinig op met de Duitse. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit vóór de Tweede Wereldoorlog tegenovergesteld was: de wetenschap, de hoge en lage cultuur, literatuur en muziek richtten zich vóór 1945 sterk op Duitsland en in mindere mate op Frankrijk. Hoewel de afkeer van alles wat Duits was nog geruime tijd na de bezetting begrijpelijkerwijs groot was (en in sommige opzichten is), is die heroriëntatie op de Angelsaksische wereld na de oorlog later niet meer teniet gedaan, noch in Nederland noch elders in Europa.

### Monocausaliteit

Dat heeft onder meer tot gevolg dat er te weinig oog is voor de rol die cultuur heeft gespeeld in het recente Duitse verleden. Dat is precies wat Frits Boterman betoogt in zijn prettig leesbare en stimulerende *Duitse dichters en denkers. Het belang van cultuur in de moderne Duitse geschiedenis*. Om met de woorden van Boterman te spreken: 'Zonder aandacht te besteden aan de wisselwerking tussen politiek en cultuur is het verloop van de Duitse geschiedenis in de negentiende en twintigste eeuw minder gemakkelijk te begrijpen.' (blz. 10)

Boterman, hoogleraar Moderne Duitse Geschiedenis na 1750 aan de Universiteit van Amsterdam en auteur van het standaardwerk *Moderne Geschiedenis van Duitsland, 1800-heden* (2005), wijst er in zijn boek – een bundeling van eerder verschenen recensies, artikelen en essays – terecht op dat de natievorming in Duitsland aanvankelijk sterk cultureel getint was en dat het land pas in 1871, met

de creatie van het Duitse keizerrijk, niet alleen een *Kulturnation* was, maar ook een *Staatsnation* werd. Tegelijkertijd vallen staat en natie in Duitsland pas echt weer samen sinds de *Wiedervereinigung* van 1990: 'Gedurende het grootste deel van de laatste twee eeuwen bestond er in Duitsland geen nationale eenheid; politieke verdeeldheid is een grotere continuïteit.' (blz. 18) Boterman pleit voor meer aandacht voor cultuur, die hij definieert als 'gedeelde ervaringen en verwachtingen, zin- en vormgeving aan het bestaan, als dynamisch proces' en de invloed ervan op de moderne Duitse geschiedenis. Cultuur heeft, in de woorden van Boterman, 'wellicht meer dan elders in Europa, grote invloed uitgeoefend op de politieke en maatschappelijke verhoudingen' (blz. 46). Volgens Boterman biedt cultuurgeschiedenis de mogelijkheid lange-termijnpatronen te ontdekken die in de Duitse geschiedenis sinds 1750 'telkens terugkeren en soms andere discontinuïteiten vertonen dan de politieke cesuren' (blz. 22).

Het zou onjuist zijn te beweren dat Boterman geen oog heeft voor andere maatschappelijke aspecten als de economie – integendeel – maar hij hecht wel erg veel belang aan cultuur als de bepalende factor. Niettemin is er veel te zeggen voor zijn pleidooi voor een meer geïntegreerde benadering van de moderne Duitse geschiedenis, waarbij zowel cultuur als economische en politieke structuren een rol spelen, en die ons (nog) meer inzicht kan geven in bijvoorbeeld de geschiedenis van het Derde Rijk. Want, zo stelt Boterman in zijn stuk over de controverse rond Daniel Goldhagens *Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust* met recht: 'monocausaliteit is koren op de molen van degenen die niet willen nadenken, maar op zoek zijn naar eenvoudige oplossingen voor ingewikkelde vraagstukken.' (blz. 249) De geschiedwetenschap leent zich daar in ieder geval in het geheel niet voor.

### 'Duitse herfst'

Dat gaat zeker op voor wellicht de meest turbulente en angstaanjagende periode van de naoorlogse West-Duitse geschiedenis, de terreur van de *Rote Armee Fraktion* van vooral de jaren zeventig van de vorige eeuw. In de loop der jaren is veel over de door Andreas Baader, Gudrun Ennslin, Ulrike Meinhof en Horst Mahler opgerichte beweging geschreven. De vraag is daarbij steeds hoe de RAF en haar leden zo konden radicaliseren. Voortgekomen uit de studentenbeweging en het linkse activisme, ontwikkelde de groep zich steeds meer in de richting van een nietsontziend verzet tegen het kapitalisme en 'het systeem', een veelgebruikte term in links-radicalen kringen van die tijd. In deze strijd was – in ieder geval in de RAF-gelederen – moord en doodslag een legitiem middel voor het bereiken van een hoger doel. Bij acties van de RAF zouden uiteindelijk tientallen mensen om het leven komen.

Aanvankelijk zag de RAF af van gericht geweld tegen mensen, al vielen bij bomaanslagen begin jaren zeventig verscheidene doden. In juni 1972 werden de kopstukken van de Baader-Meinhof-Groep – een naam die de RAF nooit zelf gebruikt lijkt te hebben – Baader, Meinhof, Ennslin, Holger Meins en Jan-Carl Raspe gearresteerd en na enige tijd opgesloten in een speciale vleugel van de gevangenis Stuttgart-Stammheim. Afgezien van Holger Meins, die op 9 november 1974 stierf als gevolg van een hongerstaking, zouden zij allen door zelfmoord het leven laten, al is nooit duidelijk geworden of er werkelijk sprake was van een zelfgenomen besluit of dat er dwang in het spel is geweest. Dat laatste is meermaals herhaaldelijk gesteld door andere RAF-leden en sympathisanten.

Veruit de meeste aandacht gaat bij de RAF uit naar de leiders van de eerste generatie, in het bijzonder Baader en Meinhof en in mindere mate Raspe en Ennslin. Dat gaat ook op voor Margreet den Buurman, die in

*Duitse herfst. De Rote Armee Fraktion* een fraaie schets geeft van de opkomst en radicalisering van de beweging. Ook zij concentreert zich op Baader en Meinhof, en geeft een goed beeld van beide personen en een geloofwaardige verklaring voor hoe ze tot hun daden kwamen, al valt ze daarbij hier en daar in herhaling. Den Buurman omschrijft Baader als 'een charismatische loser' (blz. 45). Baader maakt inderdaad vaak de indruk van een losbol, maar had blijkbaar toch voldoende aantrekkingskracht om een hele schare volgelingen aan zich te binden. Meinhof krijgt terecht meer de rol van denker toebedeeld.

Voor de radicalisering van de tweede generatie binnen de RAF – waarin vooral Brigitte Mohnhaupt en Christian Klar een centrale rol speelden – heeft Den Buurman veel minder aandacht. Het waren echter vooral de opvolgers van Baader, Meinhof, Raspe en Ennslin die de RAF haar meest radicale fase bezorgden, te weten die van de laatste maanden van 1977, de zogenaamde 'Duitse herfst'. Deze begon feitelijk eerder dat jaar met de moord op Siegfried Buback, procureur-generaal bij het hoogste federale gerechtshof, en zijn twee chauffeurs, en leidde tot grote onrust binnen de Duitse samenleving. Eind juli volgde de moord op Jürgen Ponto, de directeur van de *Dresdner Bank*, even later gevolgd door de ontvoering van werkgeversvoorzitter Hanns-Martin Schleyer.

In een poging de druk op de Bondsregering op te voeren om de leden van de eerste RAF-generatie vrij te laten, werd in oktober een vliegtuig van *Lufthansa* gekaapt. De beëindiging van die kaping en de bevrijding van de gegijzelde passagiers in Mogadishu door een speciale Duitse commando-eenheid leidden tot de collectieve zelfmoord van Baader, Ennslin en Raspe. Een dag later, op 19 oktober, maakte de RAF haar dreigement waar en werd Schleyer vermoord. De 'Duitse herfst' was daarmee min of meer ten einde, al zou de RAF formeel nog tot diep

in de jaren negentig blijven bestaan. Hoewel de golf van terreurdaden de Bondsrepubliek op haar grondvesten deed schudden, was het bestaan van de West-Duitse staat niettemin nimmer werkelijk in gevaar geweest.

### Een wegroestende grens

Dat zelfde kon, grotendeels met wijsheid achteraf, in de loop van de jaren tachtig steeds minder worden gezegd van haar Oost-Duitse tegenhanger, de DDR, die vanaf haar oprichting in 1949 met de jaren minder en minder legitimiteit kreeg. Kenmerkend was wat dat betreft de bouw van de Berlijnse Muur in 1961, die een einde moest maken aan de exodus van vooral de beter opgeleiden uit het socialistische paradijs naar de Bondsrepubliek, en de stad tot 9 november 1989 in tweeën zou splitsen. Niet alleen werd Oost-Berlijn afgesloten van de rest van de stad, langs de grens met de BRD verscheen bovendien vanaf 1949 een 1.393 kilometer lange grens, die Duitsland van noord naar zuid doormidden sneed.

De Muur is, zo schrijft Jacco Pekelder in zijn uitstekende inleiding bij het boek *Reis langs een verdwenen grens. Beelden van de wegroestende scheidslijn tussen Duitsland en Duitsland* van Thomas von der Dunk, in het collectieve geheugen gegrift als symbool van de Duitse naoorlogse deling; voor de Duits-Duitse grens is daarin echter veel minder plaats. Pekelders beschrijving van het ontstaan en de (inmiddels) geschiedenis van laatstgenoemde is indringend en hij wijst bovendien op het unieke karakter van die grens. Waar de meeste grenzen dienen om indringers buiten te houden, werd van DDR-zijde de Duits-Duitse grens 'steeds verder versterkt om te voorkomen dat DDR-burgers hun land verlieten' (blz. 18). Ze moesten binnengehouden worden.

Van de Berlijnse Muur is sinds de val op een paar stukken na weinig overgebleven. Wat in de nieuwe Duitse hoofdstad nu nog vooral aan het Oost-Duitse verleden herinnert, is een *Trabbi*-safari en de kraampjes

met DDR- en Sovjet-parafernalia. Ook van de grens tussen de beide Duitslanden is nog nauwelijks iets terug te vinden. Gelukkig maakte Thomas von der Dunk al in de zomer van 1991 een motorreis langs de voormalige Duits-Duitse grens, of wat er toen nog van over was. Het reisverslag, inclusief de foto's die hij daarbij van de wegroestende grens maakte, verscheen vorig jaar bij de twintigjarige herdenking van de val van de Muur in het hierboven aangehaalde boek. Aldus – en door de historische inleiding van Pekelder – krijgen we letterlijk een mooi beeld van een in verval geraakte grens.

Dat zelfde biedt Rob Savelberg – correspondent voor de *Telegraaf* in Berlijn – van het Duitsland van na de Muur. Hoewel de titel – *Berlijn beweegt. Oude hoofdstad in een nieuw land* – anders doet vermoeden, beschrijft de auteur vooral de problemen in het herenigde land, zoals de onzekerheid over de Duitse identiteit, het Duitse slachtofferschap, de gevolgen van de kredietcrisis, de problemen in Oost-Duitsland en de eerste vrouwelijke *Bundeskanzler*. Hij doet dat met een aanstekelijke stijl en veel oog voor detail. Savelbergs boek geeft een uitstekend beeld van de ingrijpende veranderingen die zich de laatste jaren in de Bondsrepubliek hebben voltrokken en voltrekken, en biedt ons zo meer inzicht en kennis van onze grote buur. Gezien de desinteresse en onverschilligheid van veel Nederlanders ten opzichte van Duitsland is dat bepaald geen overbodige luxe.

*Martijn Lak*

---

**Martijn Lak** is als aio verbonden aan de Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doet onderzoek naar de Duits-Nederlandse economische en politieke betrekkingen van 1945-1957.

# Een Russische enclave in de EU

Stefan Gänzle, Guido Müntel & Evgeny Vinokurov (red.)

**Adapting to European integration? Kaliningrad, Russia and the European Union.**

Manchester: Manchester University Press, 2009; 288 blz.; 73,- euro; ISBN: 978-0-7190-7901-6

Door haar uitbreiding met Polen en Litouwen in 2004 kreeg de Europese Unie Kaliningrad als enclave binnen haar grenzen. Vanuit de Russische Federatie gezien is Kaliningrad een geïsoleerde uitstulping van haar grondgebied, in politiek-geografische termen een exclave. De uitbreiding van de EU in oostelijke richting ging gepaard met groeiende aandacht voor Ruslands meest westelijke provincie. Naast economische problemen, die zowel het gevolg zijn van de kredietcrisis als van de situatie als enclave/exclave,<sup>1</sup> kampt Kaliningrad met problemen op het gebied van milieu, gezondheid en criminaliteit. Buitenlandse investeerders zijn lang weggebleven; de levensstandaard is laag vergeleken met de buurlanden. Ook Rusland heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen voor de situatie van Kaliningrad. President Poetin opperde in 1999 zelfs dat Kaliningrad zou kunnen dienen als proefregio voor de Europees-Russische betrekkingen. Hoe dit eruit zou moeten zien, is onduidelijk: er zijn geen specifieke plannen ontwikkeld die dit mogelijk maken.

De vraag die in deze zeer geslaagde bundel centraal staat, is of Kaliningrad wordt 'ge-europeaaniseerd'. En zo ja, in welke mate? Welke Europese normen en standaarden beïnvloeden deze regio? Het eerste deel van het boek behandelt het theoretisch kader. Enclaves in het algemeen ondervinden nadelen door de (grote) afstand van het moederland en de kleine afzetmarkt. Hierdoor zijn ze extra gevoelig voor exogene processen. Kaliningrad heeft dit al herhaaldelijk mogen ondervinden: 1 de val van de Sovjetunie, waardoor de *oblast* (de oude, al in de tsaristische tijd gehanteerde Russische term voor district) een exclave van Rusland

werd; 2 de Roebelcrisis in 1998, die de economie van Kaliningrad harder trof dan enige andere Russische provincie; 3 de uitbreiding van de EU, waardoor de inwoners van Kaliningrad sindsdien een visum nodig hebben als ze de grens met Polen en Litouwen willen oversteken; en 4 de mogelijke toetreding van Rusland tot de Wereldhandelsorganisatie, waardoor de vraag is ontstaan of de speciale economische privileges van Kaliningrad om de negatieve gevolgen van de grote afstand van het moederland enigszins te compenseren, nog gehandhaafd mogen blijven.

In deel twee wordt ingegaan op de mate waarin Kaliningrad beïnvloed wordt door de Europees-Russische betrekkingen en in hoeverre er regionale samenwerking plaatsvindt. Het proces van centralisering in Rusland staat lijnrecht tegenover het ingewikkelde politieke systeem van de EU, waarbij zowel sprake is van centralisering (wetgeving vanuit Brussel) als decentralisering (regionale overheden mogen beleid maken en uitvoeren zonder tussenkomst van de EU of nationale regeringen). Het is Russische regio's in principe niet toegestaan samen te werken met de nationale regeringen van andere landen. Alleen (beperkte) samenwerking met regionale overheden is mogelijk. Voor Kaliningrad is het daarom belangrijk dat Rusland en de EU goede betrekkingen onderhouden. Rusland is de belangrijkste beslissende factor in Kaliningrad. Voor de EU is het echter noodzakelijk ook enige invloed te kunnen uitoefenen teneinde Kaliningrads 'soft security'-risico's (d.w.z. niet-militaire en niet-strategische risico's, zoals een lage levensstandaard in vergelijking met de buurlanden, grensoverschrijdende misdaad, milieuproblemen,

enz.) voor EU-lidstaten te beperken. De Russische federale overheid heeft echter veel voorstellen van de EU, bijvoorbeeld om de economie in Kaliningrad te versterken, afgewezen.<sup>2</sup> Er worden verscheidene redenen voor die afwijzingen genoemd, waaronder de angst van de federale overheid voor afscheidingsbewegingen in de provincie.

In het derde deel van de bundel wordt vervolgens de europeanisering van Kaliningrad op het gebied van economie, sociaal beleid, milieu, gezondheid en hoger onderwijs behandeld, evenals het grensbeleid van zowel Rusland als de EU.

In het vierde en concluderende deel blijkt dat het europeaniseringsproces in Kaliningrad moeizaam verloopt. De grote mate van autonomie voor de regionale overheid op sociaal en milieugebied leidde tot de verwachting dat europeanisering hier het verst zou gaan, maar in werkelijkheid vindt dit proces daar nauwelijks plaats. De auteurs verklaren dit door de lage prioriteit die de regionale overheid geeft aan deze beleidsterreinen. De meeste invloed oefent de EU uit op economisch en onderwijsbeleid, zij het erg bescheiden, omdat hier (het gebrek aan) autonomie wel een grote rol speelt. Daarnaast wijzen de auteurs ook op een typisch Russische oorzaak, namelijk het grote belang van persoonlijke relaties in de politiek. Ook financiële beperkingen van de regionale overheid worden als oorzaak genoemd.

Overigens ontplooit Kaliningrad wel degelijk activiteiten om meer inkomsten te genereren. Zo had het zich in 2008 ten doel gesteld 1,8 miljoen toeristen per jaar uit Rusland en West-Europa aan te trekken. Uit West-Europa zijn het vooral Duitse toeristen die op het oude

Koningsbergen afkomen. Daarom vertegenwoordigden regionale overheidsambtenaren Kaliningrad in maart 2009 op de *ITB Berlin* (een belangrijke jaarlijkse internationale toeristenbeurs). Volgens de *Rossijskaja Gazeta* van 11 maart 2009 had de *oblast* hiervoor 420.000 roebel beschikbaar gesteld. De ambitieuze doelstelling is echter inmiddels weer flink naar beneden bijgesteld. Het opschorten van de vluchten door KD Avia (de enige vliegmaatschappij van Kaliningrad), omdat het bedrijf op het randje van faillissement balanceert, zal het toerisme ook niet bepaald

bevorderen. Het grootste obstakel vormt echter nog steeds het niet opgeloste visumprobleem, waarover Rusland en de EU al sinds de toetreding van Polen en Litouwen tot de EU in zicht kwam, onderhandelen.

Alles tezamen geeft deze interessante en uitdagende bundel, voor eenieder die meer wil weten over deze merkwaardige regio, een goed overzicht van recente ontwikkelingen in Kaliningrad.

---

**Marit de Lange** studeert geschiedenis aan de Rijksuniversiteit

Groningen. Zij was in de periode oktober-december 2008 als stagiaire verbonden aan het bureau eindredactie van de *Internationale Spectator*.

### Noten

- 1 Alleen Wit-Rusland doorbreekt het beeld van een enclave.
- 2 Tijdens de EU-Rusland top in Stockholm op 18 november 2009 hebben de EU en Rusland echter een overeenkomst getekend voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Polen, Litouwen en Kaliningrad, waarvoor 176 miljoen euro is uitgetrokken (zie: <http://kaliningrad-rda.org>).

---

## De Bosporus is niet te diep

**Irene van der Linde & Nicole Segers**

**Het veer van Istanbul. Ontmoetingen langs de Bosporus.**

*Rotterdam: Uitgeverij Lemniscaat, 2010; 592 blz.; 37,50 euro;*

*ISBN: 978-90-4770-215-3*

---

De politieke toekomst van Turkije is bijzonder onzeker, maar de meeuwen boven de Bosporus zullen altijd blijven. Met deze woorden kunnen we het prachtige boek van de schrijfster Irene van der Linde en de fotografe Nicole Segers goed typeren. Ze hebben van maart 2007 tot augustus 2008 in Istanbul gewoond, tal van gesprekken gevoerd en vele foto's gemaakt. De tekst en de foto's vormen min of meer op zich zelf staande delen van het boek. Hoewel de zeer sfeervolle en goed getroffen foto's dus geen illustraties bij de onderdelen van de tekst zijn, vullen de beide gedeelten van het boek elkaar toch heel goed aan.

Wie Istanbul niet kent, zal na lezing van het boek en het bekijken van de foto's de stad direct willen bezoeken. Wie de stad al goed kent, zal onmiddellijk weer willen afreizen naar de metropool, waarvan de zeestraat Bosporus de levensader is. Istanbul is de enige stad ter wereld die zowel in Europa als in Azië ligt, gescheiden of, beter gezegd, verenigd door de

Bosporus. De veerboten vormen de verbinding tussen de Aziatische en Europese delen van de stad. De Bosporus bepaalt in vele opzichten de levensstijl van de inwoners van Istanbul. De foto's in het boek hebben het dagelijks leven als onderwerp en ze zijn dan ook vaak op en aan de Bosporus gemaakt.

De gesprekken met een aantal inwoners van Istanbul die Van der Linde weergeeft, gaan vooral over politiek en ideologie, geloof en mentaliteit, geld en banen, minder over kunst en literatuur. Ze heeft gedurende haar verblijf in Istanbul haar Turkse gesprekspartners – uit heel verschillende maatschappelijke milieus – intensief gevolgd in hun werk, op school en thuis. Het goed gedocumenteerde boek schetst door het weergeven van deze levensgeschiedenissen op een levendige en boeiende wijze de huidige politiek-maatschappelijke verhoudingen in Turkije.

Wat daarbij vooral opvalt, is dat de politieke werkelijkheid aanzienlijk ingewikkelder is dan het eenvoudige

beeld van de tegenstelling tussen secularisten en islamisten. Zo blijkt uit de gesprekken dat beide groepen weer onder te verdelen zijn in westers georiënteerde kemalisten, de bewakers van het erfgoed van Atatürk, en extreme nationalisten, respectievelijk gematigde islamisten en radicale gelovigen. En dan zijn er nog minderheden als orthodoxe christenen, communisten, Koerden en homoseksuelen.

Onzekerheid en onderlinge argwaan voeren de boventoon. De gesprekspartners zijn vaak zorgelijk en pessimistisch over de toekomstige ontwikkeling van Turkije. Over en weer hebben de maatschappelijke groepen felle kritiek op elkaars standpunt en manier van leven. Vele malen klinkt de vraag of men niet naar een ander land moet verhuizen, als de veranderingen te ver gaan doorschieten. Het politiek-maatschappelijk evenwicht is dan ook bijzonder wankel.

Paradoxaal genoeg blijkt een belangrijk deel van de intellectuele, seculiere elite, die er een westerse en vrije levenswijze op nahoudt, kritisch te staan tegenover aansluiting bij de Europese Unie. De EU dringt immers aan op terugdringing van de grote invloed van leger en rechterlijke macht, waar de secularisten op steunen. Ook groeit de argwaan tegen de Verenigde Staten. Deze oude bondgenoot wil

Turkije als gematigd moslimland als voorbeeld voor de rest van het Midden-Oosten presenteren, terwijl dat in de ogen van het seculiere segment van de Turkse samenleving ten koste van de seculiere belangen gaat.

Brussel zet in de ogen van de seculieren zijn kaarten vooral op de gematigd islamitische regeringspartij voor Rechtvaardigheid en Ontwikkeling (AKP). Deze partij – nu onder leiding van premier Erdogan en president Gül – presenteert zich als gematigde, conservatieve, pro-westerse partij, die de vrije-markteconomie en het EU-lidmaatschap voorstaat. Ze wil meer geloofsvrijheid, meer democratie en minder macht voor het leger. Dat denkt ze ook via Europa te bereiken. Ondanks het afzweren van de radicale lijn steunt de partij wel sterk op de islam. Dat roept vragen op bij de secularisten, waarvan velen menen dat de AKP als missie het verspreiden van de islam heeft, hoewel een minderheid van de secularisten toetreding tot de EU als een betere waarborg tegen de islam ziet dan het leger.

Uit de gesprekken komt een sterk gespleten samenleving naar voren, die juist in het turbulente jaar 2007, toen Van der Linde en Segers in Turkije woonden, in een politieke crisis

terecht kwam. Het land stond op zijn kop, toen de rechterlijke macht met een 'juridische coup' de regeringspartij AKP dreigde te gaan verbieden. Uiteindelijk durfden de opperrechters dat echter toch niet door te zetten, en het resultaat was dat de AKP vervolgens een forse verkiezingsoverwinning behaalde.

Overigens kan Van der Linde uit haar gesprekken afleiden dat het afnemen van de steun bij de Europese bevolking (van de EU) voor de aansluiting van Turkije bij de EU bij velen een nationalistische tegenreactie voedt. Als Europa Turkije niet wil, dan hoeft voor de Turken de aansluiting niet meer.

De onderhandelingen tussen Europa en Turkije schieten niet op. Of, in de beeldspraak van het boek die aan de Bosporus is ontleend: de gesprekken tussen Europa en Turkije gaan als een veerpont heen en weer. En: Turkije is een boot die naar het Westen vaart, terwijl de mensen op de veerpont naar het Oosten lopen.

De gesprekken dateren van 2007-2008, maar het boek heeft in het geheel niet aan actualiteit ingeboet. De politiek-maatschappelijke verhoudingen zijn intussen niet principieel veranderd, gelet op de actuele discussie

over een nieuwe Turkse grondwet, die beheerst wordt door de tegenstelling tussen secularisten en islamisten. De grondwetsdiscussie gaat vooral over de positie van de rechterlijke macht. De tegenstanders vrezen dat de AKP-regering haar greep op de rechterlijke macht wil vergroten. De voorstanders menen dat de aanpassingen juist meer in lijn zijn met de Europese standaard. De loopgravenoorlog waar het boek over spreekt, is nog volop gaande. In een voor 12 september gepland referendum wordt over de grondwet gestemd. Dit mooie en boeiende boek geeft in woord en beeld een indringende visie op de mensen in Istanbul.

*Jan Postma*

---

**Drs. J.K.T. Postma** is oud-secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. Zijn interesse voor Turkije komt voort uit een aantal werkbezoeken dat hij in het afgelopen decennium aan Ankara en Istanbul bracht om te adviseren over de vernieuwing van het financiële bestel in Turkije.

# Signalementen

---

**Robert Steinmetz & Anders Wivel (red.)**

**Small States in Europe. Challenges and Opportunities.**

*Farnham, Surrey (UK): Ashgate Publishing Limited, 2010; xvi + 230 blz.; 55,= euro*

*ISBN 978-0-754-69-530-1*

---

Tegenwoordig trachten kleine staten niet langer – zoals in een vroeger tijdperk wel het geval was – een relatie met grote staten te ontlopen, maar proberen ze, via het lidmaatschap van internationale organisaties, zich te beschermen en diplomatieke invloed uit te oefenen, een proces dat in deze bundel wordt aangeduid als: ‘from hiding to binding’. Dit geldt ook waar het de Europese integratie betreft. ‘Today, binding is the preferred strategy of most European small states.’ Het doel van deze bundel is de lezer een toegankelijke, coherente en informatieve analyse aan te bieden van de huidige en toekomstige uitdagingen waarvoor de kleine staten in Europa zich in hun buitenlandse politiek gesteld zien, alsmede de mogelijkheden om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden. Tegen deze achtergrond werden de medewerkers aan de bundel de volgende vragen voorgelegd: wat zijn de belangrijkste uitdagingen waarmee de kleine Europese staten heden ten dage in hun buitenlandse

politiek worden geconfronteerd; wat was hun reactie daarop; en wat zijn de kosten en baten van de weg die zij hebben gevolgd? Dit resulteerde in een boek van drie delen, waarvan de eerste twee delen zich bezighouden met ‘Small States in Europe: Defining the Issues at Stake’, respectievelijk ‘The Challenge and Opportunities of Small European States’. Daarna volgen zes ‘case studies’ over de ervaringen van kleine staten met de EU, zoals ‘Nederland als een middelgrote EU-lidstaat’ (van de hand van Jan Rood), de buitenlandse politiek van Luxemburg en de uiteenlopende wegen die Tsjechië en Slowakije in het Europese integratieproces hebben gevolgd; voorts is er een ‘case study’ van Cyprus (‘Small Powerhood and the EU’s Principles and Values’). De reeks wordt afgesloten met een vergelijking van de naoorlogse Oostenrijkse en Zwitserse veiligheidspolitiek (‘Neutraliteit in en buiten de EU’) en een studie van de financiële crisis in IJsland en de gevolgen daarvan (‘Een kleine staat

zonder een economische en politieke schuilplaats’). In een slothoofdstuk wordt de balans opgemaakt. De EU functioneert als een schuilplaats en als een platform. In uiteenlopende mate en met verschillende behoudigheden slagen de kleine staten erin hun invloed binnen de EU te doen gevoelen, al moeten zij er een prijs voor betalen in de vorm van vermindering van hun autonomie. Kleine staten die verkiezen buiten de EU te blijven, zoals Noorwegen en Zwitserland, hebben meestal speciale belangen die moeilijk te verenigen zijn met die van de EU, en ze beschikken over zodanige ‘assets’, dat ze zich het economisch kunnen veroorloven buiten de EU te blijven. Diverse studies onderstrepen overigens ‘the crucial need for small states to carefully rationalise their interests and narrowly define their specific foreign policy goals if they want to be successful at the European level as well as in the wider international arena’ (blz. 219). (F.v.d.B.)

---

**Antoon De Baets**

**Gebruik & misbruik van de geschiedenis.**

*Amsterdam: Boom, 2008; 272 blz.; 24,90 euro*

*ISBN 978-90-850-6507-4*

---

De geschiedenis als vak, cultureel erfgoed, wetenschap, studie, deel van het nationaal leerplan, ‘verhaal’ in politiek en publicistiek wordt en werd al eeuwen, tot op de dag van vandaag, evenzeer misbruikt als gebruikt. Met een beroep op een heldhaftig of mythisch of miskend

verleden worden oorlogen uitgeroepen en uitgevochten en volkeren vermoord. Het lot van de historie ligt in handen van machthebbers, maar ook van vakbroeders. Recente voorbeelden van misbruik van het verleden zijn het discours rond de genocide in Rwanda, de conflicterende zelfbeel-

den en propagandabeelden in voormalig Joegoslavië en de uitingen van interreligieuze spanningen in India. Antoon De Baets publiceerde eerder over de geschiedenis van de censuur en over historische propaganda en waagt zich nu aan een soort ethiek voor historici (en allen die zich hoe

dan ook met historische thematiek bezighouden). Het huidige pionierswerk ontwerpt een theorie van de onverantwoorde geschiedschrijving. De Baets wijst ook op de kernplich-

ten van de levenden jegens de doden en behandelt problemen rond vrije meningsuiting. Intrigerend zijn hoofdstukken over de vraag waarom dictaturen hun misdaden vaak zo

zorgvuldig registreren en documenteren en over smaadzaken die tegen historici zijn aangespannen. (G.J.T.)

---

**David Remnick**

**The Bridge. The Life and Rise of Barack Obama.**

New York: Alfred A. Knopf, 2010; 672 blz.; \$ 29,95 euro

ISBN 978-1-4000-4360-6

(Nederlandse vertaling [door Pon Ruiter]: *De Brug. Leven en opkomst van Barack Obama*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2010; 677 blz.; 29,90 euro; ISBN: 978-90-234-6316-0)

*The Bridge* is het levensverhaal van Barack Obama, die zijn jeugd jaren doorbracht op Hawaï, in de steek gelaten door zijn Keniaanse vader, maar 'omringd door een liefhebberende blanke moeder en aardige blanke grootouders en grotendeels opgegroeid in een multicultureel eiland waar de enige ontbrekende kleur de zijne was'. Zo typeert David Remnick, sinds 1998 hoofdredacteur van het tijdschrift *The New Yorker* (en die in 1994, als correspondent van *The Washington Post* in de Sovjetunie, met zijn boek *Lenin's Tomb* de Pulitzer Prijs won) de complexe identiteit van de man die bekend werd door zijn indrukwekkende *key note speech* op de Conventie van de Democratische Partij op 27 juli 2004, zich in februari 2007 namens die partij kandidaat stelde voor het presidentschap en nog geen twee jaar later in Washington DC werd ingezworen als de 44<sup>ste</sup> president van de Verenigde Staten. Remnick's boek beschrijft Obama's spectaculaire opkomst tot aan het glorieuze moment van zijn inauguratie in januari 2009. Hoe heeft deze man, die in zijn jeugd worstelde met zijn identiteit, niet-religieus werd opgevoed maar

op latere leeftijd frequent de zwarte kerken ging bezoeken en maatschappelijk werker werd in Chicago, zo snel tot zulke hoogten kunnen stijgen? Remnick geeft daar de volgende verklaring voor. In de zoektocht naar zijn identiteit ging Barack Obama de teksten lezen van de grote leiders van de zwarte bevrijdingsbeweging, de verhalen van de slaven, de toespraken van Martin Luther King, van Malcolm X e.a. 'De scènes van de vreselijkste en mooiste momenten van de beweging speelden zich af in zijn hoofd [...] waar ze zijn verbeelding aanvuurden en diepte gaven aan zijn hunkering naar een hechte band met de Afro-Amerikaanse gemeenschap en geschiedenis, en naar een doel in zijn leven.' Zo omarmde hij, in een poging zin aan zijn leven te geven en zichzelf te leren kennen, de zwarte bevrijdingsbeweging, en vanwege zijn gave van het woord en zijn authenticiteit omarmden vele iconen van de bevrijdingsbeweging hem. Een aantal van hen, zoals John Lewis, die in het begin van de race om de nominatie bij de Democraten Hillary Clinton nog steunden, sprak nu hun steun voor Obama uit. Dat onder andere heeft de doorslag

gegeven in de nominatie-race. De titel van Remnick's boek, *The Bridge*, verwijst naar de Edmund Pettusbrug in Selma, Alabama, waar op 4 maart 1965 honderden zwarte demonstranten met geweld door de politie werden verjaagd. Elk jaar wordt dit feit in Selma herdacht, o.a. met een rituele oversteek van deze brug. In 2007 ging aan deze oversteek een bijeenkomst in de *Brown Chapel* vooraf; daar sprak, voor een publiek van vele oudgedienden in de zwarte bevrijdingsbeweging, een jonge senator uit Illinois, terwijl zijn campagne voor de presidentsverkiezingen pas enkele weken aan de gang was. Die speech zou voor de 'Race to the Presidency' van doorslaggevend belang zijn. (P.A.S.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs. Gerard J. Telkamp (G.J.T.) en drs. Peter A. Schregardus (P.A.S.), beiden eindredacteur van de *Internationale Spectator*; en dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

# Summaries

## Jan Werts

analyses the unexpectedly difficult implementation of the new Lisbon Treaty under the upcoming Presidency of Belgium. During the second half of the year, the European Council and the Council of Ministers have to finalise the implementation of 'Lisbon'. This will be a complicated operation. 'Lisbon' has created no less than eight separate rival Presidencies. These include the Head of Government of the Member State holding the Presidency, the Presidents of the European Council, of the Commission, of the European Parliament, of the General Affairs Council, of the Foreign Affairs Council, of the Eurogroup and finally a series of (Belgian) ministers presiding over the specialised Councils. The author argues that the fragmented structure of the Presidency under 'Lisbon' does not streamline decisionmaking but rather complicates it. He notes that in this structure the President of the European Council (Herman Van Rompuy) successfully attempts to seize power. An additional complication is that Belgium's Presidency will start with a caretaker government which by definition is less influential. This phenomenon of a lame-duck Presidency has never happened in the history of the EU.

## Alexander Mattelaer & Joost Koomen

analyse the discussion on the Dutch decision-making process in the run-up to the Iraq war from a strategic studies perspective. They argue that the report of the inquiry commission chaired by Mr. Davids represents a solid piece of work but that subsequent discussions have largely avoided some less obvious issues. These can be summed

up as a series of paradoxes. First, the discussion has overwhelmingly focussed on the legitimacy of *Operation Enduring Freedom*. While symbolically important, it is argued that this focus is both unhelpful and irrelevant in addressing current challenges. Secondly, attention is given to the implications of the Iraq imbroglio on the Afghanistan campaign and the disturbing parallels between the Dutch debates on Iraq and Afghanistan. While participation in ISAF seemed to be a less controversial option, the ongoing war in Iraq was simultaneously responsible for turning Afghanistan into an even more challenging and painful military campaign. Thirdly, a comparison is made with the Belgian decision-making process on Iraq. Here it is argued that the different policy choices followed from fundamental political principles rather than being the outcome of a genuinely deliberative policy process. Fourthly, some thoughts are offered on the Dutch consultative mechanism for participation in military operations. Here it is concluded that while individual policy decisions can be muddled by political factors, the established procedural model seems to be well-suited for ensuring proper information and debate.

## Bram Boxhoorn

discusses the consequences of the fall of the Dutch government after a coalition rift on continuation of Dutch participation in ISAF in Afghanistan on February 20 for the transatlantic relationship. He in particular focuses on the so-called 'Atlantic reflex' (or orientation on the United States) in Dutch foreign policy. He concludes, *inter alia*, that Dutch foreign and security

policies over the course of years have become more EU oriented. Consequently, the 'Atlantic reflex', so characteristic for Dutch foreign policy during the Cold War, has weakened considerably.

## Gera Arts & Marko Bos

analyse the degree of Europeanization of the party manifestos of eleven Dutch political parties for the upcoming national elections (on 9 June 2010). None of the party manifestos refers to federalist ideals, and only a few refer to the reality of European integration. Most political parties prefer the rather vague term 'cooperation'. Due to the financial and economic crisis, a clear majority is now in favour of creating an effective EU supervisory authority for banks and other financial institutions. And some parties conclude that the coordination of economic policies within the euro zone should be strengthened. Only three party manifestos refer in one way or another to the EU 2020 strategy. Traditionally, political attention is focused on the EU budget and the net-payer position of the Netherlands. Some parties promise to realise substantial expenditure cuts through reforms of the Common Agricultural Policy and cohesion policies. Most party manifestos support a stronger role for the EU in the field of external security and defence, but on the specifics much remains unclear.

## Jelle van Buuren

deals with the new *Comité de Sécurité Intérieure* (COSI), responsible for the coordination of operational cross-border investigations. The Treaty of Lisbon offers the European Union new possibilities in the area

of security cooperation. However, experiences from the past have proved that differences in national interests, cultures, powers and competences are obstacles to smooth cooperation. With reference to an earlier attempt to coordinate cross-border operations by the *Police Chiefs Task Force*, the author describes the hurdles that have to be taken to achieve successful cross-border cooperation. The author furthermore looks into the ramifications that the operational cross-border coordination could have as far as democratic control and accountability are concerned.

### **Hylke Dijkstra**

evaluates the progress of the rule of law mission of the European Union in Kosovo (EULEX) in its first year of operations. He argues that substantial results have been achieved in professionalizing the local police apparatus. In addition, EULEX has made pragmatic steps with regard to the judiciary and in the field of customs. These efforts are likely to further pay off in the near future. The question, however, remains whether all these results are sufficient. Real progress in the judiciary still has to

take place and the political vacuum surrounding the international status of Kosovo continues to undermine its day-to-day activities. Kosovo's path towards a sustainable future furthermore depends to a large extent on its economic growth, which to date has remained inadequate. Given the general 'Balkan fatigue' within the European Union, quick progress is required. Finally, the author argues, it is necessary to see the Kosovo dossier as part of a larger Western Balkans policy. The European Union perspective of Serbia is important in this respect.

### **Jeroen Bult**

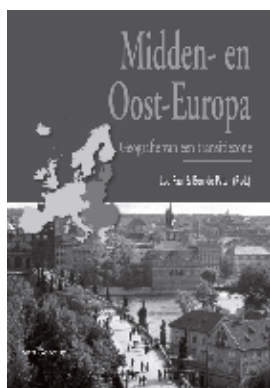
writes on Estonia's constrained attitude to Russia. Ever since the restoration of its independence in 1991, Estonia has been at odds with its former occupier. The 'nerve centre' of the tensed relationship is the debate on the ('correct' interpretation of the) 1939-1991 period. Some Estonian politicians and analysts have even gone one step further and have argued that Russia will never be able to transform itself into a real democracy and that its 'authoritarian Byzantine mentality' poses a major

threat to Estonia's security. This way of arguing seamlessly corresponds with the controversial 'Clash of Civilizations' theory of the political scientist Samuel Huntington. It is highly doubtful, however, whether Estonia will really benefit from employing argumentations of this kind, as most of its allies in NATO and the EU are striving after positive relations with Moscow.

### **Jaap Hoeksma**

suggests that the Lisbon Treaty contains a new story for Europe and that it quietly settles the longstanding debate about the end goal or *finalité politique* of the European Union. By using the phrases 'the Union and its citizens' on the one hand and 'the Union and its Member States' on the other, the Lisbon Treaty paves the way for the introduction of the new concept *Union of Citizens and Member States*. This finding is underpinned by the legal system of the Union and by the political innovations comprised in the treaty, notably article 10 TEU. The new narrative to be told about the Union holds that it not only constitutes a union of democratic states, but also constitutes a democracy in its own right.

# NIEUW VERSCHENEN...



Leo Paul, Ben de Pater (red.)  
2010. 256 p. € 27,75  
ISBN 978 90 232 4400 4

## MIDDEN- EN OOST EUROPA

GEOGRAFIE VAN EEN TRANSITIEZONE

Geen gebied in Europa heeft de afgelopen jaren zulke veranderingen meegemaakt als het midden en oosten van ons continent. Tot 1989 lag het gebied achter het IJzeren Gordijn, waar de Sovjet-Unie de lakens uitdeelde. Daarna werden Midden- en Oost-Europa deel van de vrije wereld. Deze overgang had immense gevolgen voor economie en samenleving, maar ook voor de geografie van het gebied. Regionale verschillen in welvaart werden veel groter en steden ondergingen metamorfoses. Er kwamen talrijke landen en grenzen bij.

Dit boek analyseert de recente sociaal-, politiek- en economischgeografische veranderingen van Midden- en Oost-Europa. Het laat zien hoeveel er bereikt is, en waar welke problemen spelen. Maar ook wordt duidelijk dat kennis van het verleden nodig is om het heden te kunnen begrijpen.

Het boek is bestemd voor geografie- en planologiestudenten, voor aardrijkskundeleraars en voor iedereen die de regio wil leren begrijpen. Samen met het eerder verschenen boek *West-Europa* biedt het een heldere inleiding tot de geografie en ruimtelijke planning van ons werelddeel.

Beide boeken zijn ontwikkeld door het departement Sociale Geografie en Planologie van de Universiteit Utrecht. Hoofdauteur Leo Paul geeft al 25 jaar onderwijs over Midden- en Oost-Europa, en heeft tientallen excursies naar het gebied begeleid.

### Eerder verschenen in deze geografiereeks:

West-Europa, *Ben de Pater (red.)*

Noord-Amerika, *Ben de Pater en Otto Verkoren (red.)*

Europa, *Ben de Pater, Tine Béneker en Willem Buunk (red.)*

Tropisch Afrika, *O. Verkoren en E.J.A. Harts-Broekhuis (red.)*

Pacifisch Azië, *P. Druiven en A. van Naerssen (red.)*

Latijns-Amerika, *J.M.G. Kleinpenning en P.H.C.M. van Lindert (red.)*

**Meer informatie en online bestellen:**  
**[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56**

**[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief)**  
**altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

  
Van Gorcum

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