



# Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Juni  
2013

## Toekomst van de Nederlandse krijgsmacht

Van Delft naar Damascus: Nederlandse jihadgangers in kaart gebracht  
Venezuela, nog niemand kan in Hugo Chavez' schaduw staan  
Een Koerdische Lente? Het plan Erdogan-Öcalan  
De Benelux: wel ter discussie, maar niet ter ziele

<b>Redactioneel</b>	Een overdaad aan internationale issues 1
<b>Artikelen</b>	Nederlandse strijders in Syrië: een gevaar?   <i>Edwin Bakker</i> 2 Een Koerdische Lente? het plan Erdogan-Öcalan   <i>Sietse Bosgra</i> 8 Strijd om de erfenis van een Venezolaanse <i>caudillo</i>   <i>Edwin Koopman</i> 13
	<b>Toekomst van de Nederlandse krijgsmacht onder de loep</b>
	Inleiding   <i>de redactie</i> 19 Naar een multifunctionele krijgsmacht, met JSF's en drones?   <i>Christ Klep</i> 20 De wijde wereld in voor minder geld   <i>Bram Stemerdink</i> 22 Een krijgsmacht die burgers beschermt   <i>Jan Gruiters</i> 24 Krijgsmacht van de toekomst: politiek is nu aan zet   <i>Ko Colijn, Margriet Drent, Kees Homan, Jan Rood, Dick Zandee</i> 27
<b>Artikelen</b>	<i>The accidental European?</i> De rol van Nederland in het Europese buitenlandbeleid   <i>Susi Dennison</i> 32 Europa ploetert zich door de eurocrisis   <i>Thibaut Renson en Hendrik Vos</i> 37
<b>Opinie</b>	Crisis zet sociaal Europa onder druk   <i>Marjolijn Bulk en Agnes Jongerius</i> 43 Armoede moet binnen één generatie de wereld uit   <i>Marit Maij</i> 45
<b>Column</b>	Wie de schoen past...!   <i>Jan Rood</i> 50
<b>Artikelen</b>	De Benelux Unie naar waarde schatten   <i>Bas Limonard en Jochen Stöger</i> 52 Benelux-samenwerking: een Belgisch-Vlaams perspectief   <i>Jan Wouters en Maarten Vidal</i> 58
<b>Opinie</b>	Private beveiliging tegen piraten altijd gewenst?   <i>Leendert Erkelens</i> 62 Reactie   <i>Bibi van Ginkel</i> 64
<b>Respons</b>	Mahubani heeft grotendeels gelijk   <i>Barend ter Haar</i> 66
<b>Boekbesprekingen</b>	Schaakmat in Jakarta: Soeharto's revanche op de Haagse politiek   <i>Gerard Kramer</i> 67 Brusselse verhalen. Europarlementariërs over de dagelijkse praktijk van het Europees Parlement vanaf 1979   <i>Joep Boerboom</i> 68 De Geopolitiek van het Derde Rijk: de geestelijke wortels van de veroveringstocht naar het Oosten   <i>Arne Muis</i> 70 Vlucht uit Kamp 14. Het onvoorstelbare verhaal van een jongen die opgroeide in een Noord-Koreaans concentratiekamp   <i>Sico van der Meer</i> 72 Nieuw Verschenen   <i>Joris Kreutzer</i> 73
<b>Film</b>	The Repentant   <i>Zainab Akariou</i> 76



# Een overdaad aan internationale issues

**N**ederland werd de afgelopen weken opgeschrikt door berichten over Nederlandse jongeren die als 'jihadstrijders', al dan niet geronseld, naar Syrië afreizen om daar deel te nemen aan de strijd tegen het regime van Bashar al-Assad. Wat beweegt hen daartoe en wat kunnen we verwachten wanneer deze jongeren weer terugkeren naar Nederland? Zullen ze hun jihadistische kruistocht voortzetten op Hollandse bodem? Dit mogelijke scenario zet de Nederlandse autoriteiten op scherp.

In datzelfde, door geweld verscheurde Syrië vinden interessante ontwikkelingen plaats rond de positie van de Koerden. De Turkse president Erdogan heeft een project gelanceerd voor een gezamenlijk leefgebied voor de Koerden in Irak, Syrië en Turkije. Komen de Syrische Koerden sterker uit de strijd? De ontwikkelingen rond Syrië zijn één voorbeeld van de complexiteit van het internationale bestel en de vragen waarvoor een land zich gesteld ziet.

Van de complexiteit in het Midden-Oosten zoomen we in op ontwikkelingen dichterbij huis. De Benelux, ooit hét voorbeeld voor Europese integratie, werd dit voorjaar uitermate kritisch geëvalueerd door de inspectiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB-rapport). De kritische noten van de IOB werden in de Tweede Kamer aangegrepen om het voortbestaan van de Benelux ter discussie te stellen. Hoe kritisch was dat rapport en hoe kijken onze zuiderburen aan tegen alle opwinding in Den Haag?

Kunnen er op het gebied van Benelux-samenwerking *efficiency*voordelen geboekt worden? Een in tijden van bezuinigingen niet onbelangrijke vraag. En tevens een vraag die op veel terreinen van toepassing is. Zo ook op onze krijgsmacht. Hoe komt die gezond uit de bezuinigingskooft? Veelzijdig inzetbaar is deze niet langer, na de reeks van kortingen op het defensiebudget. De molensteen van de oplopende kosten van de vervanging van de F-16 maakt de budgettaire ruimte voor investeringen in de krijgsmacht nog kleiner. Wat is een land zonder krachtige krijgsmacht? Dit voorjaar presenteerde Instituut Clingendael zijn visie op de toekomst van de krijgsmacht. In dit nummer geven drie deskundigen op het gebied van defensie hun commentaar op het Clingendael-rapport en een eigen visie op de toekomst van onze krijgsmacht.

Ook onze traditionele ontwikkelingssamenwerking is op de schop gegaan. Niet alleen vanwege een veranderende wereld die andere eisen stelt aan ontwikkelingssamenwerking, maar toch ook vanwege diezelfde bezuinigingskooft. Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking. Minister Ploumen wil niet langer over OS-beleid spreken. Handel en ontwikkeling gaan in haar visie hand in hand. Maar biedt dat ook soelaas voor de armsten in deze wereld? Zou armoedebestrijding geen prioriteit verdienen? Lees hierover meer in dit nummer, dat variatie en actualiteit beoogt te combineren in de vorm van een rijk geschakeerd geheel aan artikelen. Wij wensen u veel leesplezier!

# Nederlandse strijders in Syrië: een gevaar?

Nederlandse moslims hebben de afgelopen tien jaar geprobeerd zich aan te sluiten bij strijders in Tsjetsjenië, Jemen, Somalië, Irak, Afghanistan en Pakistan, maar in veel gevallen mislukte die poging. Zo niet in het door geweld verscheurde Syrië. Nederland werd begin dit jaar verrast, toen bleek dat tientallen Nederlandse jongeren zich opmaakten voor deelname aan de strijd in Syrië.

## Jihadstrijders in de dop?

Op 13 maart jl. bepaalde de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) dat het Dreigingsniveau van Terrorisme in Nederland (DTN), voor het eerst sinds november 2009, weer substantieel is. Dat wil zeggen dat de kans op een aanslag in Nederland reëel is, dat radicalisering en rekrutering op aanzienlijke schaal plaatsvinden en dat Nederland geregeld wordt genoemd in verklaringen van serieus te nemen terroristische netwerken. Dit kreeg al de nodige aandacht van pers en publiek, maar die werd nog groter na het bericht – slechts een week later – dat er een jongen uit Delft in Syrië was omgekomen.<sup>1</sup>

Er waren veel vragen rond de verhoging van het DTN en het eerste (bekende) dodelijke slachtoffer. Waarom gaan jonge jongens naar Syrië, hoe reizen ze, bij wie sluiten ze zich aan, wat gebeurt er daar met hen en wat als ze eventueel terugkomen? Vormen deze jongeren in dat geval een gevaar voor Nederland? In dit artikel worden deze vragen een voor een behandeld. Eerst wordt echter een poging gedaan het verschijnsel in kaart te brengen: om wat voor en hoeveel personen gaat het en hoe zouden we deze ‘Syriëgangers’ moeten omschrijven?

## Syriëgangers

Het NCTV-kwartaalrapport *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* omschrijft personen die naar Syrië gaan om zich daar aan te sluiten bij jihadistische strijdgroepen als ‘jihadreizigers’ of ‘jihadgangers’. Ook wordt de meer neutrale term ‘uitreizigers’ gebruikt.<sup>2</sup> De Belgische over-

heid spreekt, bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, van ‘Belgische strijders die naar Syrië trekken’.<sup>3</sup> Het Britse *Office for Security and Counter-Terrorism* gebruikt veelal de term ‘foreign fighter’. In dit artikel wordt de neutrale term Syriëganger gebruikt, aangezien vooralsnog niet duidelijk is of alle Nederlanders en andere West-Europeanen die naar Syrië vertrekken, ook daadwerkelijk aan de gewapende strijd deelnemen.

Volgens de DTN ging het op het moment van verschijnen van dit rapport om tientallen personen.<sup>4</sup> Inmiddels zijn er signalen dat dit aantal sindsdien gegroeid is. Als we dit vergelijken met de cijfers uit omliggende landen, is dit relatief hoog te noemen. De Belgen worden geconfronteerd met zeventig of meer personen die naar Syrië zijn afgereisd, de Britten met een groep van ongeveer honderd personen en de Fransen, Duitsers en Denen ieder met een paar dozijn of enkele tientallen.<sup>5</sup> Deze cijfers zijn overigens gering, vergeleken met de paar duizend strijders uit Noord-Afrikaanse landen en uit andere delen van het Midden-Oosten. Zo zouden er honderden Tunesiërs in Syrië meevechten, waarmee deze groep volgens sommige bronnen zo’n 30 tot 40% van alle buitenlandse strijders vormt.<sup>6</sup> Cijfers zijn uiteraard niet erg betrouwbaar en constant aan verandering onderhevig. De objectiviteit en betrouwbaarheid van journalistieke bronnen is niet altijd te bepalen. Verscheidene overheden komen met ruwe schattingen en grove beschrijvingen van het fenomeen, waarbij ook veel vraagtekens te zetten zijn. Wel kan met zekerheid gezegd worden dat het ten minste om tientallen Nederlandse Syriëgangers gaat en dat

**Edwin Bakker** is hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden en directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterrorisme van Campus Den Haag.

zij zeer verschillend zijn wat betreft leeftijd, afkomst en achtergrond. Er zitten zeer jonge personen onder (ook een aantal meisjes, waarvan de jongste zestien is) en er zitten veertigers bij. De groep bestaat uit personen van Marokkaanse, Turkse en etnisch Koerdische komaf. Daarnaast zitten er onder de Syriëgangsters ook bekeerlingen. Het gaat om inwoners van grote steden (relatief veel uit Den Haag) en van kleinere plaatsen als Zeist, Driebergen, Heeten of Schipluiden. Voor sommige gemeenten, zoals Delft, was het een enorme schok te ontdekken dat opeens meer dan een dozijn medeburgers naar Syrië vertrokken waren om zich daar aan te sluiten bij een van de strijdende partijen tegen Bashar al-Assad.

## Waarom?

Hoewel Nederland de afgelopen jaren vaker met 'uitreizigers' of 'jihadgangsters' werd geconfronteerd, werden de lokale en nationale overheden toch verrast, toen begin dit jaar bleek dat niet enkelen, maar tientallen zich opmaakten voor deelname aan de strijd in Syrië. Ook werd men verrast door de korte periode van radicalisering van een aantal jongeren, die tot dan toe geen enkele belangstelling voor de radicale islam of Syrië had getoond. Er zijn voorbeelden van jongeren die enkele weken voor ze naar Syrië afreisden het 'Er is geen god dan de God en Mohammed is zijn profeet' niet in het Arabisch uit hun hoofd kenden, of op de kaart konden aanwijzen waar Syrië ligt, en die hoogstens bekend stonden als probleemjongeren. Vragen die al snel gesteld werden, waren: waarom nu, waarom zo veel en waarom zo snel?

Het zijn vragen die een aantal maanden na de eerste meldingen van Nederlandse jongeren aan het front in Syrië nog steeds niet voorzien zijn van een helder antwoord. Een voorlopige aanname is dat er in ieder land onder jongeren altijd een aantal te vinden is dat zich aangetrokken voelt door een gewapende strijd en daaraan een bijdrage wil leveren op ideologische gronden of alleen vanwege het avontuurlijke aspect. In Nederland hebben we daarvan diverse voorbeelden uit het verleden, waaruit blijkt dat het niet alleen iets is van deze tijd. Denk aan de Zoeaven, de Spanjegangsters en sympathisanten van allerlei revolutionaire bewegingen of vrijheidsstrijders, zoals de Sandinisten, de FARC, de PLO of het ANC. Nederlandse moslims hebben de afgelopen tien jaar geprobeerd zich aan te sluiten bij strijders in Tsjetsjenië, Jemen, Somalië, Irak, Afghanistan en Pakistan. In veel gevallen mislukte die poging echter. Velen strandden onderweg, wisten ter plekke geen contact te leggen of werden zelfs afgewezen. Slechts

een klein aantal zou uiteindelijk in de trainingskampen of aan het front belanden. Kortom, deelname aan de gewelddadige jihad in het buitenland was een stuk gemakkelijker gezegd dan gedaan, waarbij het de potentiële jihadisten vooral leek te ontbreken aan contacten en financiële en praktische ondersteuning.

Deze laatste drempels en barrières zijn niet relevant in het geval van Syrië. Contacten met jihadistische strijdgroepen zijn zowel minder belangrijk als gemakkelijker te leggen. Bepaalde groeperingen namen buitenlanders in eerste instantie op in hun gelederen zonder te veel vragen en eisen te stellen. En toen er eenmaal een aantal Nederlanders en andere West-Europese burgers in het strijdgebied aanwezig was, konden anderen die die stap wilden zetten, op informatie en hulp rekenen.

Een andere mogelijke verklaring voor het feit dat er voorheen veel minder Nederlanders naar brandhaarden als Afghanistan en Somalië en nu opeens zoveel naar Syrië afreizen, is de enorme aandacht voor dit conflict binnen Nederlandse moslimgemeenschappen. Anders dan bij de gemiddelde Nederlander, komen via buitenlandse satellietzenders schokkende beelden de huiskamers binnen van mensen van Marokkaanse of Turkse komaf. Daarnaast wordt de oorlog in Syrië op de voet gevolgd via het internet, waar een enorm aanbod is van nog veel schokkender beelden. Deze beelden en berichten over gruwelijkheden leven enorm in de moslimgemeenschappen, veel meer dan de ontwikkelingen in Afghanistan, Somalië en Tsjetsjenië, die voor de meeste moslims in Nederland een ver-van-m'n-bedshow zijn. Syrië is dat beslist niet en de propaganda die op het internet tussen de oorlogsbeelden zit, bereikt een doelgroep die omgeven wordt door ouders, vrienden en familieleden die ook vinden dat er 'iets' voor Syrië gedaan moet worden. Die propaganda is professioneel gemaakt en weet de gevoelige snaar te raken, met beelden van gedode kinderen, vertwijfelde moeders en heldhaftige en ethisch of religieus verheven mannen die strijden tegen het als duivels en ongelovig neergezette regime van president Bashar al-Assad. Een oproep om meer dan 'iets' te doen door mee te vechten tegen dit regime, vindt dan ook gehoor onder veel jongeren die menen of hopen ook tot de categorie verheven strijders te behoren. Met name het religieuze aspect is voor een deel van de

Zij die  
niet omkomen  
in de strijd, staan  
vroeg of laat voor de  
keuze: teruggaan of  
niet

Syrische rebellen van de 'Al-Qasas Brigade' of 'Justice Brigade' proberen scherpschutters van het Syrische Leger te ontwijken. Foto Freedom House



Syriëgangers een zeer belangrijke reden om aan de strijd deel te nemen. Voeg daar nog groepsdruk aan toe en allerlei persoonlijke redenen – variërend van behoefte aan avontuur tot zingeving – en het is wat minder verbazingwekkend dat op eens relatief veel Nederlandse moslims naar Syrië vertrekken.

### Hoe?

De nabijheid van Syrië is een belangrijke verklaring voor het relatief grote aantal Nederlandse (en andere West-Europese) strijders. Als je vroeg van huis gaat, zou je aan het einde van de dag aan het front kunnen staan. De kosten voor die reis zijn beperkt. Voor nog geen 200 euro koop je een retourtje Istanboel en voor nog geen 300 euro reis je naar Adana, een grote stad niet ver van de grens met Syrië. Dan nog een bus nemen naar het stadje Reyhanli en je staat al aan de grens. Je zou die op de bonnefooi over kunnen steken – waar geen of amper controle meer is – en daarna op zoek kunnen gaan naar een groep waar je je bij aan kunt sluiten. Overigens reizen de meeste Syriëgangers niet alleen en hebben de meesten die nu die kant op gaan, wel contacten, al is het soms niet meer dan een paar telefoonnummers met namen van personen die ze bij aankomst in Turkije of aan de grens met Syrië moeten bellen. Ook krijgen ze tips mee hoe te reizen (niet via Nederlandse luchthavens) en wat te doen bij aankomst in Istanboel of Adana: het kopen van een visum, niet met elkaar door de douane gaan, waar elkaar weer te ontmoeten, enz.

Naast de route via Turkije, die onder andere naar het front bij Aleppo voert, zijn er nog twee andere manieren waarop je in het 'vrije' deel van Syrië kunt komen. De ene loopt via Libanon en leidt naar de strijdgebieden bij Homs en de bergen boven Damascus. De andere route voert via Egypte en andere landen naar Jordanië, waar de grens overgestoken wordt naar Daraa; in deze stad kwam men twee jaar geleden als eerste in Syrië openlijk in opstand tegen het regime van Bashar al-Assad.

### Bij wie sluiten ze zich aan?

Wat er met de Nederlandse Syriëgangers gebeurt als ze eenmaal in Syrië zijn, is thans een van de lastigste vragen. Er is amper betrouwbare informatie over de situatie aan of achter het front. De chaos is groot en er wordt veel disinformatie verspreid over de voortgang van de strijd, wie welk gebied onder controle heeft en hoeveel slachtoffers er vallen. Westerse veiligheidsdiensten proberen uiteraard een beeld te krijgen van aantallen en verrichtingen van de diverse strijdgroepen en strijders, waaronder ook landgenoten of ingezetenen. De vraag is of zij enigszins zicht op de zaak hebben. Wel is bekend dat velen vooraf hopen zich bij de groepering al-Nusra (volledige naam: *Jabhatan-Nusrali-Ahl al-Sham* [Steunfront voor het Syrische volk]) aan te sluiten. Deze islamistische beweging geldt als een van de meest agressieve, professionele en succesvolle tegenstanders van het regime van Bashar al-Assad.<sup>7</sup> Het doel van de organisatie beperkt zich niet tot het omverwerpen van dit regime, maar omvat te-

vens de vestiging van een panislamitische staat en de invoering van de sharia. Binnen Syrië geldt al-Nusra als een van de meest radicale groeperingen en de gestage groei van de groepering wordt ook door het Vrije Syrische Leger met argusogen bekeken. Sommigen voorzien een strijd tussen deze twee partijen, mocht het regime van Bashar al-Assad ten val komen. De Verenigde Staten hebben al-Nusra al op een lijst met terroristische organisaties gezet, mede omdat de groepering banden met al-Qaida heeft.<sup>8</sup> Begin april gaf de leider van al-Nusra zelf aan dat hij “trouw zweert” aan Ayman al-Zawahiri, de leider van al-Qaida sinds de dood van Osama bin Laden.<sup>9</sup>

Het is echter onduidelijk wat de aard van die alliantie is. Wel is duidelijk dat leden van de organisatie in het verleden betrokken waren bij de strijd in Irak en Afghanistan en dat het buitenlandse strijders onder de gelederen heeft, waaronder personen uit West-Europa.<sup>10</sup> Aanvankelijk waren die welkom, mogelijk onder andere vanwege het propaganda-effect, maar vanaf begin 2013 laat de groepering amper nog West-Europese strijders toe. Mogelijke redenen hiervoor zijn angst voor infiltratie door inlichtingendiensten en het feit dat veel West-Europese jongeren weinig te bieden hebben. Velen van hen zijn (de lokale variant van) het Arabisch niet machtig, zijn onbekend met de lokale cultuur, hebben geen militaire ervaring en kunnen slecht tegen de harde omstandigheden aan of achter het front.

Aangezien de toegang tot al-Nusra min of meer gesloten is, rijst de vraag bij wie de Nederlandse Syriëgangsters zich dan wél aansluiten. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Dick Schoof, gaf in een interview naar aanleiding van de verhoging van de terreurdreiging aan, dat Nederlandse jongeren meevechten in jihadistische splintergroeperingen. Voorbeelden hiervan zijn de Muhajiroun Brigade, ook wel de Brigade van Emigranten in Groot-Syrië genoemd (*Katibat Al-Muhajireenilabilad al-Sham*). Deze groepering bestaat vrijwel geheel uit *foreign fighters* en wordt geleid door de Tsjetsjeen Abu Omar al-Chechen, een veteraan in de strijd tegen Rusland. Binnen zijn groepering zouden personen uit verschillende landen hun eigen eenheden mogen vormen. Onduidelijk is of er nu ook een Nederlandse eenheid binnen de Muhajiroun Brigade bestaat. Andere radicale groeperingen die mogelijk Nederlandse jongeren accepteren, zijn *Harakat Ahrar al-Shamal-Islami* (Islamitische beweging voor een vrij Groot Syrië), een losse coalitie van diverse islamistische en salafistische groepen; en *Ghuraba al-Sham* (Vreemdelingen van Groot-

Syrië), een groep die eerder actief was in de strijd in Libanon en Irak.

De Nederlandse Syriëgangsters lijken zich niet aangesloten te voelen tot het Vrije Syrische Leger. Deze verzetsgroepering is nog steeds verreweg de grootste en bestaat hoofdzakelijk uit gematigde soennitische, christelijke en seculiere Syriërs. Hoewel het Vrije Syrische Leger ook buitenlandse strijders in de gelederen heeft, zijn er geen aanwijzingen dat zich hieronder ook Nederlandse burgers of ingezetenen bevinden. Dit rechtvaardigt de zorgen van de AIVD en de NCTV dat het in het geval van de Nederlandse Syriëgangsters niet gaat om personen die alleen strijden om het regime van Bashar al-Assad ten val te brengen, maar om jihadgangsters met een agenda die verder reikt dan de bevrijding van Aleppo en Damascus.

## Wat doen ze daar?

Een deel van de Nederlandse jongeren die in Syrië belanden weet zich mogelijk niet aan te sluiten bij een van de strijdende groeperingen en zal misschien onverrichterzake naar huis terugkeren of op een andere manier proberen ‘iets’ te doen om de Syrische bevolking te ondersteunen. Daarmee kent de vraag ‘wat doen ze daar?’ verschillende antwoorden. Het lijkt te variëren van wat rondkijken en weer terugkeren tot strijden tot de dood erop volgt. Voor alles wat daartussen zit, zijn we afhankelijk van beelden op internet, reportages van journalisten ter plekke en spaarzame berichten van Syriëgangsters aan het thuisfront in Nederland, België of Duitsland. Hieruit blijkt dat veel westerse Syriëgangsters in groepjes reizen en, eenmaal in Syrië, in elkaars buurt blijven en dat een deel achter het front actief is. Een Nederlandse jongen gaf zijn ouders te kennen dat ze zich niet ongerust hoefden te maken, omdat hij slechts kok was en niet deelnam aan de strijd. Een aantal journalisten trof Nederlandstalige jongens aan, die lijken op een vrachtwagen aan het laden waren, en zo zijn er nog meer voorbeelden van Syriëgangsters die zich achter het front nuttig proberen te maken.

Daarnaast zijn er beelden en berichten van Nederlandstalige jongeren in trainingskampen en enkele video’s waarin Nederlands wordt gesproken terwijl er op de vijand wordt geschoten. Dat een deel zich daadwerkelijk in de oorlogszone bevindt, blijkt tevens uit het

De AIVD en NCTV zijn bezorgd dat de Syriëgangsters jihadstrijders zijn, met een agenda die verder reikt dan de bevrijding van Aleppo en Damascus

Van de teruggekeerde 'jihadisten' ging slechts een zeer klein deel over tot het plegen van aanslagen in Europa

feit dat er inmiddels een aantal van hen is omgekomen. Onduidelijk is waar en hoe zij zijn omgekomen en bij welke groepering zij zich hadden aangesloten.

### Terugreis

Degenen die niet omkomen, staan – afhankelijk van de ontwikkelingen op het strijdtoneel – vroeg of laat voor de keuze: teruggaan of niet. Gelet op voorbeelden uit het verleden, ligt het in de lijn der verwachtingen dat een groot deel daadwerkelijk terugkeert. Ervaringen met betrekking tot jihad-reizigers naar Afghanistan en Somalië leren ons dat velen gedesillusioneerd worden, omdat de nobele heroïsche strijd in werkelijkheid anders blijkt dan in hun romantische droomvoorstelling. Tegenvallers die vaak genoemd worden variëren van kou of warmte, gebrek aan eten en drinken en slechte hygiënische omstandigheden, tot misstanden binnen jihadistische groeperingen, het moeten ondergaan van vernederingen of geconfronteerd worden met wantrouwen. Daarnaast komen sommigen erachter dat de harde strijd, met alle angsten en gevaren, toch niet iets voor hen is en dat ze ook niet zoveel te bieden hebben. Voor sommigen kan de wens terug te keren al na een paar dagen opkomen, soms mede beïnvloed door telefoontjes of berichten van het thuisfront die hem of haar smeken terug te komen.

Tussen wens en doen staat echter een aantal obstakels. In veel gevallen wordt het paspoort van de Syriëganger in Turkije of Syrië van hem/haar afgenomen. De terugreis is dan erg lastig of zou via een Nederlands(e) ambassade of consulaat moeten lopen. De vraag is of de Syriëganger die stap durft te zetten, gelet op het label jihadstrijder dat op hem of haar plakt en de mogelijke angst in Nederland direct opgepakt te worden. Daarnaast zijn er diverse andere barrières die de terugkeer lastig maken, zoals schulden, schaamte richting ouders, maar ook richting de kameraden die wel blijven strijden en het risico dat men als deserteur wordt gezien en nog vóór de Turkse, Libanese of Jordaanse grens opgepakt en gedood wordt. Helaas zijn hier meerdere voorbeelden van uit Somalië.

### Een gevaar of niet?

De onzekerheden en risico's rond de terugkeer voor een Syriëganger gelden deels ook voor de Nederlandse overheid. Volgens het laatste *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* gaat er een (ongekende) dreiging uit van deze personen. "Uitreizigers kunnen in gebieden waar zij actief zijn westerse belangen schaden. Ze kunnen expertise en strijdervaring opdoen. Reizigers, die hun bestemming bereiken, kunnen geestverwanten in hun herkomstland aansporen over te komen en hen daarbij faciliteren. Bovendien kunnen

## Zie ook over dit onderwerp:

### Jihad Joe. Americans who go to war in the name of Islam

J.M. Berger

Dulles: Potomac Books, 2011, xii + 265 blz.; \$29,25; ISBN: 978-1-59797-693-1

Europese overheden zoeken thans naar antwoorden op de vraag hoe en waarom er plotseling zoveel Britse, Duitse, Nederlandse of Belgische ingezetenen afrijzen naar strijdgebieden buiten Europa om daar de islam te verdedigen. Dit verschijnsel – 'jihadgangers' of, neutraler, 'foreign fighters' genoemd – is niet nieuw. De afgelopen twee decennia vertrokken met regelmaat moslimmannen naar oorlogsgebieden als Afghanistan, Bosnië, Somalië of Irak. Aan onze kant van de Atlantische Oceaan ontbreekt het nog aan een goede overzichtspublicatie die de ontwikkeling van dit fenomeen in kaart brengt. Aan de overkant heeft de onderzoeksjournalist Berger een prachtig boek geschreven over Amerikanen die de wapens oppakten om te strijden voor de islam. De auteur gaat terug tot eind jaren zeventig en laat aan de hand van concrete voorbeelden zien hoeveel verschillende ingezetenen van de Verenigde Staten op de een of andere manier een bijdrage leverden aan de gewelddadige jihad. Op basis van uiteenlopende bronnen toont hij aan dat mogelijk meer dan duizend van hen hierbij betrokken waren en dat enkelen van hen een niet onbelangrijke rol speelden bij

de oprichting van (de voorlopers van) al-Qaida.

Berger geeft daarnaast aan welke rol de politieke context speelt als het gaat om overheidsbeleid met betrekking tot 'jihadgangers'. Tijdens de Koude Oorlog werd het oogluikend toegestaan en af en toe zelfs ondersteund, tegenwoordig is het gecriminaliseerd en voorzien van het label 'terrorisme'. Over de toekomstige ontwikkeling van het fenomeen jihadstrijders toont de auteur weliswaar zorgen, maar is hij niet alarmistisch. Berger benadrukt dat het aantal 'jihadgangers' slechts een fractie van de Amerikaanse moslimgemeenschap is en dat veel contraterrorismemaatregelen wel degelijk effect hebben gehad. Daarnaast geeft hij overheden het advies mee zich te verdiepen in de vraag waarom bepaalde personen zich tot de jihad aangetrokken voelen, een conclusie waar ook Europese overheden hun voordeel mee kunnen doen.

Edwin Bakker

zij, na terugkeer, met hun ideologische gedrevenheid en praktische gevechtservaring anderen inspireren tot radicalisering en jihadgang. Ook kunnen zij, al dan niet in opdracht van de jihadistische groep waarvoor ze actief waren, een aanslag plegen in Nederland.”<sup>11</sup> Dit laatste is het zwartste scenario; een recent voorbeeld hiervan zijn de aanslagen door Mohamed Merah op militairen en joodse burgers in het Zuid-Franse Toulouse en Montauban. De NCTV geeft overigens ook aan dat niet alle teruggekeerden voor dreiging zorgen, maar dat wel rekening gehouden moet worden met enkelingen die zeer radicaal, getraumatiseerd en in hoge mate gewelddadig zijn.

Het is vanzelfsprekend dat overheidsinstanties zoals de NCTV en de AIVD, die primair voor onze veiligheid verantwoordelijk zijn, rekening houden met het zwartste scenario. Dit vereist concrete maatregelen om de uitreis tegen te gaan en om potentieel gevaarlijke terugkeerders op zijn minst in de gaten te houden. Maar zoiets is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Tegelijkertijd dient te worden onderstreept dat in de afgelopen twintig jaar honderden ‘jihadisten’ van het front zijn teruggekeerd (van Bosnië tot Afghanistan en van Tsjetsjenië tot Somalië) en dat slechts een zeer klein deel van hen daadwerkelijk overging tot het plegen van aanslagen in Europa. Wat dat betreft

zijn de aanslagen door Mohamed Merah een uitzonderlijk geval. Uiteraard zijn deze cijfers uit het verleden geen garantie voor de toekomst en is het zo dat “een zeer klein deel” op grote aantallen toch een aanzienlijk probleem kan vormen.

De mate van gevaar zal in ieder geval ook bepaald worden door de reden waarom ze terugkomen, wat ze meegemaakt hebben en hoe ze terugkomen – met of zonder hulp van familie of de Nederlandse autoriteiten. Daarnaast zal het gevaar op doorraderen of doordraaien afhangen van de manier waarop ze in hun directe omgeving worden opgevangen en het beleid daaromheen: wordt gekozen voor het faciliteren van re-integratie of voor een harde strafrechtelijke aanpak? Beide lijken nodig, maar dan wel de juiste maatregel bij de juiste persoon. Het is te hopen dat voor velen te zijner tijd de eerste aanpak de meest passende is en dat het inderdaad slechts enkelingen zijn die bij terugkeer zeer radicaal, getraumatiseerd en in hoge mate gewelddadig blijken te zijn. Veel hangt af van de duur en de aard van de strijd in Syrië. Helaas is er geen enkele aanleiding om aan te nemen dat die kort zal zijn en zonder al te veel bloedvergieten en bijbehorende trauma’s zal verlopen. Tegen die achtergrond is er beslist reden om ongerust te zijn met betrekking tot het fenomeen Syriëgangers.

## NOTEN

- 1 ‘Nederlandse jihadist gedood in Syrië’, *de Volkskrant*, 20 maart 2013.
- 2 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN)* 32, 13 maart 2013.
- 3 Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen, ‘Task Force “Syrië”: de coördinatie en de efficiëntie tussen de diensten versterken in de strijd tegen het radicalisme’, 25 maart 2013.
- 4 DTN 32, a.w. noot 2.
- 5 ‘European foreign fighters in Syria’, *ICSR Insight*, 2 april 2013; (<http://icsr.info/2013/04/icsr-insight-european-foreign-fighters-in-syria-2/>).
- 6 ‘Tensions with Tunisian jihadists. Who will blink first?’, *Huffington Post* (<http://www.huffingtonpost.com/daniel-nisman/tensions-with-tunisian-jihadists-2998955.html>); AL-Monitor, ‘Tunisian jihadists fighting in Syria’: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/tunisian-jihadists-syria.html>.
- 7 ‘Al-Qaeda affiliate playing larger role in Syria rebellion’, *Washington Post*, 30 november 2012.
- 8 ‘US designates Syrian al-Nusra Front as terrorist group’, *New York Times*, 11 december 2012.
- 9 ‘Syrian rebels slam al-Nusra over Qaeda pledge’, *Al-Arabiya*, 14 april 2013.
- 10 Voor meer informatie over al-Nusra, zie Noman Benotman en Roisin Blake (Quilliam Foundation), ‘Jabhat al-Nusra: A Strategic Briefing’ (<http://www.quilliamfoundation.org/publications/free-publications/>).
- 11 DTN 32, a.w. noot 2.

# Een Koerdische Lente?

## Het plan Erdogan-Öcalan

**De Turkse regering van president Erdogan wil de banden met de Koerden aanhalen. Naast een nieuw Turks Koerdistan wil zij via economische en politieke integratie de aangrenzende Koerdische gebieden in Syrië en Irak opnemen in de Turkse invloedssfeer. Een project dat grote voordelen kan bieden.**

**W**ordt voor de 20 miljoen Koerden in het Midden-Oosten 2013 het jaar van de grote doorbraak? Nee, een eigen Koerdische staat zullen ze niet krijgen; de grenzen die de westerse koloniale machthebbers na de Eerste Wereldoorlog dwars door het Koerdisch woongebied trokken, kunnen niet zomaar worden opgeheven. Maar misschien krijgen ze door de integratie van de Koerdische gebieden in Turkije, Irak en Syrië binnenkort wel een gezamenlijk Koerdisch leefgebied met zelfbestuur, waar ze aanzienlijke zeggenschap over hun eigen toekomst krijgen, waar ze zich vrij kunnen bewegen en hun eigen taal en cultuur beleven.

In Turkije is de regering thans met de leider van de Koerdische verzetsorganisatie PKK, Abdullah Öcalan, in gesprek over een vredesregeling, in ruil voor een grote mate van autonomie voor de Koerdische regio in Turkije. De Turkse regering heeft zich altijd krachtig verzet tegen de wens van de PKK om voor de tien miljoen Koerden binnen Turkije een eigen autonoom gebied af te scheiden. Voor Ankara was dit altijd onaanvaardbaar, omdat het in de praktijk zou betekenen dat de Turkse staat de zeggenschap over een groot deel van zijn grondgebied kwijt zou raken.

Maar in de twee buurlanden van Turkije vonden de laatste jaren op dit terrein belangrijke ontwikkelingen plaats. De vijf miljoen Koerden in het buurland Irak kregen tijdens de Amerikaanse bezetting van dat land een eigen autonome staat, met een eigen regering en met een eigen krachtig leger. Die staat heeft zich inmiddels grotendeels

losgemaakt van de centrale regering in Bagdad. En ook de twee miljoen Koerden in buurland Syrië ervoeren vorig jaar hoe de centrale staat zich uit hun leefgebied terugtrok. Ook daar is thans een autonome Koerdische staat, gevormd met een eigen Koerdische regering en een eigen strijdkracht.

De Turkse regering is zeer bezorgd over deze ontwikkeling. Zij vreest dat het ontstaan van deze autonome Koerdische gebieden vlak over de grens de strijdlust van de Turkse Koerden voor een eigen autonoom gebied verder zal aanwakkeren. Daarnaast vreest Ankara dat nog meer Koerden vanuit deze autonome Koerdische gebieden in de toekomst de strijd in Turkije zullen ondersteunen.

Onder druk van deze gewijzigde omstandigheden over de grens heeft de Turkse president Erdogan een vredesregeling met de Turkse Koerden thans gekoppeld aan een omvangrijker project. Alhoewel de koloniale grenzen niet zomaar kunnen verdwijnen, zouden de drie leefgebieden van de Koerden in Irak, Syrië en Turkije een nieuwe eenheid moeten vormen. Erdogan zou naast een nieuw Turks Koerdistan de beide aangrenzende Koerdische gebieden in Irak en Syrië via economische en politieke integratie in de Turkse invloedssfeer willen opnemen.<sup>1</sup> In feite heeft Ankara de laatste jaren met Iraaks Koerdistan al zeer nauwe economische en politieke banden opgebouwd, en het hoopt dat in de toekomst ook te doen met de Koerden in Syrië.

**Sietse Bosgra** was jarenlang betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika. De laatste jaren publiceert hij in de *Internationale Spectator* veel artikelen over het Midden-Oosten,

Dit project voor een gezamenlijk leefgebied voor de Koerden in de drie landen is het resultaat van de heimelijke indirecte contacten tussen de Turkse president Erdogan en zijn voornaamste politieke gevangene Abdullah Öcalan, de leider van de Koerdische verzetsbeweging PKK. Die vertrouwelijke gesprekken over beëindiging van tientallen jaren bittere strijd tussen de Turkse regering en de PKK, waarbij al 40.000 doden vielen, zijn in oktober 2012 begonnen. Deze onderhandelingen over een wapenstilstand met de PKK, in ruil voor grotere autonomie voor de Turkse Koerden, groeiden uit tot een groter internationaal project dat grote voordelen kan bieden.

Öcalan heeft inmiddels zijn steun uitgesproken voor zo'n 'Kurdish Democratic Confederation' voor de Koerden in Iran, Irak, Syrië en Turkije, waarbij de bestaande landsgrenzen worden gehandhaafd.<sup>2</sup> Erdogan is realistischer: hij rekent niet op deelname van de zeven miljoen Koerden in de Iraanse provincie Koerdistan in dit project. De internationale situatie rond Iran is zó gespannen en de relatie van Turkije met Iran zó slecht dat Teheran niet toe zal staan dat een deel van het Iraanse grondgebied in de "turkosfeer" wordt opgenomen.

Op de achtergrond speelt voor Erdogan mee dat hij in 2014 verkozen wil worden tot president van Turkije. Als hij akkoord zou gaan met de separatistische eis van Öcalan voor autonomie voor de Turkse Koerden, dan zou dat bij een belangrijk deel van de Turkse bevolking op negatieve reacties kunnen rekenen, omdat zij het resultaat zou ervaren als een 'kleiner' Turkije. Maar Erdogan hoopt negatieve reacties van de conservatieve nationalistische Turken te kunnen voorkomen door autonomie voor de Turkse Koerden te koppelen aan plannen voor een vérgaande integratie van de Koerdische gebieden in Irak en Syrië in Turkije. Op die manier zou niet een kleiner en machtelozer Turkije ontstaan, maar een Turkije dat uitgroeit tot een krachtige regionale grootmacht, waar de Koerdische gebieden in de buurlanden niet formeel maar wel feitelijk onderdeel van uitmaken. Erdogan schijnt te hopen dat dit een goed uitgangspunt zal zijn om de eerste presidentsverkiezingen in Turkije in 2014 te winnen.

### De Koerdische staat in Irak

Na tientallen jaren bittere strijd tussen de centrale regering van Irak en de Iraakse Koerden, werd tijdens de Amerikaanse bezetting besloten dat in het Koerdische deel van het land een autonome Koerdische staat zou ontstaan. Maar ondanks



Soldaten van de PKK nabij de grens van Iran en Iraaks Koerdistan. Foto james\_gordon\_losangeles / James Gordon

vele Amerikaanse bemiddelingspogingen onderhield deze nieuwe autonome staat vanaf het begin een uiterst moeizame relatie met de centrale regering van Irak. In de loop der jaren heeft deze Koerdische regering zich grotendeels losgemaakt van Bagdad. Om het hoofd te bieden aan de druk van de centrale regering van Irak, zocht de 'Kurdish Regional Government' (KRG) in de hoofdstad Erbil vanaf het begin samenwerking met Turkije. Maar de Turkse regering wees de Koerdische autonomie af en ging niet op deze toenaderingspogingen in. De oorzaak van de afwijzing was structureel Turks wantrouwen tegen de Iraakse Koerden. Daarnaast werden de verhoudingen verstoord door voortdurende PKK-aanvallen op Turkije vanuit PKK-enclaves op Iraaks grondgebied en door de daarop volgende Turkse militaire operaties in het bergachtige grensgebied tussen Turkije en Irak. Nog in 2007 bedreigde Turkije de Koerdische regering in Irak met economische sancties.

### Bloeiende economische banden met Turkije

Terwijl er nauwelijks sprake was van een politieke relatie tussen Turkije en de 'Kurdish Regional Government' ontstonden er wel bloeiende economische banden. In feite is dit Koerdische gebied voor zijn economische betrekkingen met de buitenwereld grotendeels afhankelijk van buurland Turkije. Daarnaast kregen Turkse onder-

Nog in  
2007 bedreigde  
Turkije de Koerdische  
regering in Irak met  
economische  
sancties

Een zelfstandig  
Syrisch  
Koerdistan  
zou tot een  
toenemende  
strijdbaarheid  
van de Koerden  
in Turkije kunnen  
leiden

nemingen contracten voor grote bouwprojecten, waaronder twee vliegvelden, in de hoop dat dit tot politieke toenadering zou leiden. Het resultaat was een enorme groei van de Turkse economische activiteit in Koerdisch Irak. In 2012 hadden meer dan duizend Turkse bedrijven een vestiging in de Koerdische staat; van de geïmporteerde consumentengoederen kwam 80% uit Turkije. Tekenend is dat dagelijks 4.000 vrachtwagens de Turks-Iraakse grens passeren.

Turkije profiteert op grote schaal van de huidige economische bloei van Iraaks Koerdistan. Voor volgend jaar wordt daar een economische groei van 12% verwacht. Die is vooral het gevolg van het feit dat het gebied rijk is aan olie- en gasvoorraden. Hoewel er een heftig conflict bestaat over de royalty's met de centrale Iraakse regering, streeft de Koerdische regering voor haar olie- en gasexport naar Europa naar de aanleg van een pijpleiding via Turkije. Die zou mogelijk al in 2013 of 2014 geopend kunnen worden.

De meningsverschillen over de olie-uitvoer leiden tot grote spanningen tussen de centrale regering van Irak en de KRG in Erbil, waarbij zelfs militaire confrontaties niet geheel kunnen worden uitgesloten. De Amerikaanse regering oefent actief druk uit op de Koerdische regering om op korte termijn tot een regeling te komen voor de verdeling van de vele tientallen miljarden dollars die verdiend worden op de olie- en gasexport. De regering-Obama is verontrust over de sterk toegenomen spanningen en probeert thans deze olie-uitvoer naar Turkije via een nieuwe pijpleiding tegen te houden. In april 2013 deed Erdogan een dringend beroep op Obama zich niet met deze samenwerking tussen Turkije en Iraaks Koerdistan te bemoeien.

Turkije profiteert niet alleen op grote schaal van de economische voorspoed in Turks Koerdistan, het verdient via investeringen en handel ook aanzienlijk aan de economische bloei in de rest van Irak, waar het IMF tot 2017 een economische groei van 9% voorziet.

### Politieke toenadering met Turkije

Terwijl de Koerdische regering in Erbil al sinds 2007 actief politieke steun in Ankara zocht tegenover de groeiende invloed van Iran en de toenemende druk uit Bagdad en terwijl er al jarenlang bloeiende economische contacten tussen Ankara en Iraaks Koerdistan bestonden, ontdooiden de politieke relaties tussen Ankara en Erbil pas in de

jaren 2010-2012. De eerste signalen van de gewijzigde koers van Ankara kwamen in juni 2010 tijdens een bezoek van KRG-president Massoud Barzani aan Turkije. Erdogan en Barzani ondertekenden toen, buiten de Iraakse regering om, een eerste samenwerkingsakkoord over de exploratie, productie en het transport van olie en aardgas uit Iraaks Koerdistan.

In diezelfde tijd kwam er een eind aan de nauwe politieke banden tussen Turkije en de centrale regering van Irak. De Amerikaanse inval in Irak heeft – in tegenstelling tot wat de Amerikanen wilden – na vrije verkiezingen in Irak een sji'itische regering opgeleverd, die vriendschappelijke banden onderhoudt met de sji'itische regering van het naburige Iran en met het seculiere bewind van president Assad in Syrië. Na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië in 2011, kwam dit Iraakse Syrië-beleid haaks te staan op de actieve steun van de soennitische Turkse regering aan de soennitische rebellen in Syrië.

Het resultaat van de oorlog in Syrië is dat er thans niets over is van de warme relatie tussen Ankara en Bagdad. In plaats daarvan is de Turkse regering in 2012 ten aanzien van Syrië een nauwe samenwerking aangegaan met de regering van Iraaks Koerdistan.

### De Koerden in Syrië

De recente ontwikkelingen in Syrisch Koerdistan hebben een beslissende invloed gehad op het huidige plan van Erdogan en Öcalan voor een nieuwe aanpak van het Koerdische vraagstuk. In Syrië wonen naar schatting twee miljoen Koerden, dat is 10% van de bevolking.<sup>3</sup> Verreweg de meeste Koerden wonen in het noorden en noordoosten van het land, langs de 800 km-lange grens met Turkije. Voor de typische Koerdische wensen op het gebied van hun eigen taal en cultuur was onder de regering-Assad weinig ruimte. Tegelijkertijd tolereerde de Syrische regering jarenlang activiteiten van de Turkse PKK in Syrië. Zo lanceerde Öcalan in 1984 vanuit Syrië de eerste grote gewapende aanval van de PKK op Turkije. Maar in 1998 beloofde Assad na langdurige onderhandelingen met Turkije een eind aan de Syrische steun aan de PKK te maken. PKK-leider Öcalan, die in Syrië verbleef, werd uitgewezen.

Dit was het begin van jarenlange hartelijke betrekkingen tussen de Turkse en Syrische regeringen. Er zou zelfs sprake geweest zijn van persoonlijke vriendschap tussen Erdogan en Assad. Nog in 2009 werd tijdens een bezoek van Assad

Massoud Barzani, president van de Koerdische regering in Irak. Foto Kurdistan Photo /ناتس دروك /jan Sefti



aan Turkije een *High-Level Strategic Cooperation Council* ingesteld, waarna nog tot 2011 zo'n 60 bilaterale verdragen werden getekend. Maar na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië kwam er een eind aan de vriendschappelijke banden.

Tegelijkertijd continueerden de Syrische Koerden hun nauwe banden met de Turkse PKK. Syrië is het enige land in de regio waarin de PKK een aanzienlijk aantal Koerden rekruteerde. Men neemt aan dat nog steeds 20% van de naar schatting 4.000 PKK-strijders die oorlog voeren tegen Turkije Syriërs zijn. En de enige grote en goed georganiseerde politieke beweging onder de Syrische Koerden, de PYD (*Partiya Yekitiya Demokrat*), onder leiding van Salih Muslim Muhammad, wordt algemeen gezien als een verlengstuk van de PKK van Öcalan.

Bij het uitbreken van de Syrische opstand in 2011 was er vooral onder de jonge Koerden een neiging zich bij het verzet tegen Assad aan te sluiten. Maar vooral de PYD pleitte voor een afwachtende houding, om na te gaan wat zowel het regime als het verzet aan de Koerden te bieden had. Het resultaat was dat de Syrische regering in juli 2012 haar troepen eenzijdig uit de Koerdische steden terugtrok en waar ze wel bleven, tolereerden ze activiteiten van de PYD. Op enkele beperkte schermutselingen na, respecteerde ook de door Turkije gesteunde Syrische verzetsbeweging de Koerdische neutraliteit. Daardoor werd het nieu-

we West-Koerdistan tot nog toe grotendeels gespaard voor de wreedheden van de oorlog.

### Iraaks Koerdistan en de Koerdische Autonome Regio in Syrië

Na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië maakte de Turkse regering zich grote zorgen over de ontwikkelingen in het Koerdische deel van dat land. Turkije is vooral bezorgd over de vooraanstaande positie van de PYD in het gebied. Ankara vreesde dat als dit gebied zich los zou maken van Syrië, het voor de PKK een belangrijke uitvalsbasis voor aanvallen op Turkije zou vormen. Bovendien zou een zelfstandig Syrisch Koerdistan tot een toenemende strijdbaarheid van de Koerden in Turkije kunnen leiden.

De Turkse regering deed daarom een beroep op president Barzani van de Koerdische regering in Irak om Syrisch Koerdistan 'onder zijn vleugels' te nemen, en Barzani greep deze gelegenheid om zijn positie tegenover Ankara te versterken, dankbaar aan. Barzani organiseerde in juni-juli 2012 in Erbil twee bijeenkomsten, waar hij vijf kleinere politieke organisaties uit Syrisch Koerdistan en de PYD verenigde in een 'Supreme Kurdish Council', die het gebied voortaan zou besturen. Dit was een poging om de invloed van de PYD in te dammen, maar in de praktijk kwam er weinig van terecht, omdat alleen de PYD voldoende sympa-

thisanten en kader heeft om het feitelijk bestuur in het gebied over te nemen. Op aandringen van Barzani beloofde de PYD verder geen steun aan activiteiten van de PKK te geven om te voorkomen dat de PKK zich in Syrisch Koerdistan zou vestigen. Daarnaast werd met instemming en steun van Barzani in Iraaks Koerdistan begonnen met de opbouw van een nieuwe strijdmacht voor Syrisch Koerdistan.

Deze bemoeienis van Barzani bij het ontstaan van een autonoom Koerdisch gebied in Syrië versterkte de positie van Erbil tegenover Ankara. Het betekende tegelijk dat Erbil vanaf het begin actief betrokken werd bij het verwezenlijken van de Turkse ideeën om onder de paraplu van Ankara een gezamenlijke toekomst op te bouwen voor de Koerden in de drie landen: Turkije, Irak en Syrië.

Voor de Koerden in Syrië betekent een toekomst binnen de 'turkosfeer' dat ze zich duidelijk afke-

ren van het regime van Assad. Toen in april jl. de Koerdische inwoners van Sheikh Maksoud en van andere Koerdische wijken in Aleppo naar het Syrische verzet overliepen, werd in onze media gespeculeerd dat dit een reactie van de Koerden was op het huidige Turkse plan om de Koerdische gebieden in Syrië in Turkije op te nemen.<sup>4</sup> Maar het is nog zeer de vraag of de Syrische verzetsbeweging tegen Assad akkoord zal gaan met de integratie van het nieuwe West-Koerdistan in de turkosfeer. Als het verzet niet akkoord gaat, komt de verzetsbeweging vroeg of laat in conflict met Turkije, het land dat een zeer belangrijke rol speelt bij de aanvoer van haar wapens en haar contact met de buitenwereld. Bij onderhandelingen in het verleden tussen Koerdische delegaties en het verzet bleek keer op keer dat het verzet Syrië ziet als een Arabisch land waarin geen ruimte is voor Koerdische autonomie.

## NOTEN

- 1 'Erdogan plans to draw Iraq's and Syria's Kurds into the "Turkosphere"' (<http://www.ad-hoc-news.de/erdogan-plans-to-draw-iraq-s-and-syria-s-kurds-into-the--/de/News/26262048>); 'Commentary views potential inclusion of Syrian, Iraqi Kurds in "Turkosphere"', BBC Monitoring European, 7 april 2013 ([http://www.biyokulule.com/view\\_content.php?articleid=5851](http://www.biyokulule.com/view_content.php?articleid=5851)).
- 2 <http://www.hurriyetdailynews.com/pkk-leader-reiterates-kurdish-confederation-as-statelss-solution-.aspx?pageID=238&nid=44479>

- 3 Zie het rapport van het Washington Institute for Near East Policy: <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus122.pdf> pag.
- 4 Bijlage bij Sheikh Maqsood, 'Have Syria's Kurds Had a Change of Heart?' ([http://www.huffingtonpost.com/daniel-nisman/have-syrias-kurds-had-a\\_b\\_3036931.html](http://www.huffingtonpost.com/daniel-nisman/have-syrias-kurds-had-a_b_3036931.html)).

# Strijd om de erfenis van een Venezolaanse *caudillo*

**De dood van de Venezolaanse president Hugo Chávez, begin maart, betekent de meest radicale wending in veertien jaar Bolivariaanse revolutie. Het marginale mandaat waarmee zijn opvolger Nicolás Maduro de zesjarige termijn mag vol maken, zet de politieke verhoudingen op zijn kop.**

Het overlijden van de aanvoerder van de Bolivariaanse revolutie hing al maanden in de lucht. Een agressieve kanker, waaraan hij sinds juni 2011 leed, en de behandelingen daarvoor in Cuba, maakten zijn werk als president nauwelijks nog mogelijk. Details over de precieze aard van de tumoren zijn nooit bekend gemaakt, maar alles wees op een verloren strijd.<sup>1</sup> Dat hij in oktober 2012 toch nog met grote meerderheid de presidentsverkiezingen won, is te danken aan zijn vermogen te fingeren dat de ziekte was overwonnen en aan de grenzeloze bewondering van zijn aanhang, die wilde geloven dat hun leider het inderdaad zou redden. Begin december vertrok Chávez opnieuw naar Cuba, om nooit meer in het openbaar te verschijnen. Vóór vertrek adviseerde hij zijn aanhang bij eventueel overlijden op zijn vice-president Nicolás Maduro te stemmen. Begin maart overleed Chávez, zonder voor zijn nieuwe termijn te zijn beëdigd.

De geëmotioneerde aanhang van de president bleef verweesd achter. De ‘Oppercommandant’, zoals Chávez voortaan zal worden genoemd, was niet alleen president, maar ook ideoloog, partijleider, opperbevelhebber, inspirator en de man die erin slaagde veertien jaar lang ruim de helft van de bevolking achter zich te scharen. Geholpen door zijn charisma en uit de olie-export gefinancierde sociale programma’s, was hij vooral populair bij de grote groepen armen. Tienduizenden sloten aan in de rij en wachtten soms tientallen uren om twee seconden afscheid te kunnen nemen van het stoffelijk overschot van hun weldoener, de man die in de ogen van velen een bijna goddelijke status heeft verkregen. Chávez’ politieke erfgenamen, zich heel goed bewust van

deze persoonlijkheidscultus, benoemden vice-president Nicolás Maduro tot waarnemend president. Daarmee plaatsten zij de laatste wil van Chávez bóven de grondwet, die voorschrijft dat de parlementsvoorzitter de macht had moeten overnemen.

“Ik ben Chávez niet, maar ik ben wel zijn zoon,” zei Maduro,<sup>2</sup> die vanaf het eerste moment wilde aantonen dat er ondanks de dood van Chávez feitelijk niets was veranderd. De revolutie zou zonder veranderingen worden voortgezet. De geest van Chávez leefde voort. Hij droeg volgens Maduro in het hiernamaals bij aan de keus voor de eerste Latijns-Amerikaanse paus Franciscus I en verscheen aan hem in de vorm van een vogeltje om hem moed in te fluiten voor de verkiezingen.<sup>3</sup> “Weldra zal hij in de hemel een grondwetgevende vergadering bijeenroepen.”<sup>4</sup> Zelfs fysiek bleef Chávez. Zijn lichaam zou worden gebalsemd, “net als Ho Chi Minh, Mao Tse Tung en Lenin, opdat het volk hem voor eeuwig kan zien”, zei Maduro.<sup>5</sup> Een besluit dat bij nader inzien onuitvoerbaar bleek, omdat het volgens inderhaast overgevlogen Russische experts te laat was genomen.

In werkelijkheid is alles veranderd. De afwezigheid van Chávez heeft grote gevolgen voor de traditionele machtsverhouding tussen de regering en de tegenstanders van de onteigening van bedrijven en land, de staatsgeleide economie en de concentratie van vrijwel alle macht in de persoon van de president. Veertien jaar lang was de oppositie geobsedeerd door het vertrek van de Venezolaanse *caudillo*, en haalde daarvoor referenda, stakingen, een verkiezingsboycot en zelfs

**Edwin Koopman** is auteur van *De Oliekoning, Hugo Chávez en de beloftes van zijn Latijns Amerikaanse revolutie* (Podium, 2011). Hij is als journalist en analist van de Latijns-Amerikaanse politiek en actualiteit verbonden aan Trouw, Elsevier en VPRO. Dit artikel is geactualiseerd tot 25 april 2013. Actuele gebeurtenissen na die datum zijn niet in de analyse meegenomen.



Caracas 2013. Foto  
Edwin Koopman

een staatsgreep uit de kast. Maar onderlinge verdeeldheid en het gebrek aan een aansprekend alternatief maakten hen machteloos tegenover Chávez' gesmeerde propagandamachine, zijn sociale programma's en zijn overweldigende charisma. Zelfs voor de welbespraakte ondernemerszoon Henrique Capriles bleek Chávez te sterk. Deze briljante politicus en succesvolle bestuurder slaagde er vorig jaar eindelijk in de brede waaier van partijen te verenigen achter een centrum-links programma, maar moest bij de presidentsverkiezingen in oktober een verlies incasseren van tien procent. Een tweede koude douche volgde in december. Bij de regionale verkiezingen verloor de oppositie in 20 van de 23 staten.

### Een ongelijke strijd

Op 14 april gingen de Venezolanen opnieuw naar de stembus, voor het eerst sinds 1998 zonder Hugo Chávez. Capriles, opnieuw kandidaat voor de gezamenlijke oppositie, had een metamorfose ondergaan. Tegenover Chávez was hij beleefd gebleven. Hij had zich geprofileerd als de man van de consensus en de hereniging van de Venezolanen, om te contrasteren met de luidruchtige en schel-

dende revolutionair. Maar de strategie had niet gewerkt en werd, op aandringen van zijn achterban, radicaal omgegooid. Tegenover Maduro, de kandidaat van de revolutie, ontpopte Capriles zich als een straatvechter en ging frontaal in de aanval: "Het probleem, dat ben jij Nicolás!"<sup>6</sup>

Het bleek een ongelijke strijd. Maduro kon voor zijn campagne putten uit de staatskas en de logistiek van de overheid, Capriles moest het doen met donaties. Daarnaast kon Maduro rekenen op de militairen, die hun steun voor de regeringskandidaat uitspraken. Ook de Nationale Kiesraad stond onder controle van de regering. Propaganda van Maduro domineerde bovendien in het straatbeeld en vooral in de media. De – aan de oppositie gelieerde – organisatie Monitoreo Ciudadano concludeerde op basis van gedetailleerd onderzoek dat de publieke zender VTV in de tien dagen van de campagne Maduro 65 uur zendtijd gaf. Capriles moest het doen met 23 minuten.<sup>7</sup> Ook andere televisiekanalen, stuk voor stuk onder controle van de regering, besteedden weinig aandacht aan Capriles. Alleen oppositiezender Globovision – slechts te ontvangen via de kabel in drie grote steden – versloeg de campag-

nes van Capriles, voor zover dat niet werd voorkomen door een verplichte uitzending van een of andere activiteit van de president. “Ik stond niet tegenover een kandidaat,” zei Capriles later, “maar tegenover het gebruik van gemeenschaps-gelden en misbruik van alle instituties.”<sup>8</sup>

De uitslag van 14 april laat zien dat de aanhang van Chávez het stemadvies van zijn leider serieus heeft genomen, maar niet in de mate waarop de regering had gehoopt. Maduro kreeg 50,61% van de stemmen, 600.000 stemmen minder dan Hugo Chávez in oktober en een diepterecord vergeleken bij alle vier presidentsverkiezingen van de afgelopen 14 jaar. Capriles haalde 49,1%, een marge die het antwoord suggereert op de vraag of Maduro het zou hebben gehaald zonder de staatskas om zijn campagne te financieren, de steunbetuiging van het leger en de ongelimiteerde zendtijd op vrijwel alle radio- en televisiekanaalen – om niet te spreken van Chávez’ stemadvies. Maduro leek zich al meteen bewust van zijn karige prestatie. Tijdens zijn overwinningstoespraak dikte hij de ruim 200.000 stemmen verschil met Capriles zo vaak aan tot “bijna 300.000 stem-

men”, dat het wel leek alsof hij zichzelf nog moest overtuigen van zijn legitimiteit.

De oppositie rook bloed. Terwijl de regering euforie fingeerde en het geplande vuurwerk afstak, liet Capriles in felle bewoordingen weten de resultaten niet te erkennen voordat alle stemmen waren herteld. Het minimale voordeel van Maduro zou zijn behaald met fraude. Getuigen hadden tijdens de verkiezingsdag duizenden onregelmatigheden opgetekend en legden op film vast hoe in het rood geklede partijgenoten van Maduro systematisch met kiezers meeliepen naar de stemcomputer om bij het stemmen ‘te assisteren’.<sup>9</sup> “U bent de verliezer,” zei Capriles tot Maduro. “Als u al niet legitiem was, dan bent u het nu nog minder.”

Terwijl de Kiesraad Maduro uitriep tot winnaar, gingen aanhangers van de oppositie met potten en pannen de straat op om hertelling van de stemmen te eisen. In diverse steden braken rellen uit, met negen doden en meer dan zeventig gewonden tot gevolg. Maduro en andere politici van de Venezolaanse Socialistische Partij PSUV beschuldigden Capriles ervan ‘een staatsgreep’



Henrique Capriles achter de microfoon in Caracas. Foto Edwin Koopman

te willen uitlokken en verboden een grote nationale demonstratie. Capriles zag zich gedwongen deze manifestatie af te blazen. Enkele dagen later zegde de Nationale Kiesraad een revisie toe van alle stembussen, maar de Nationale Assemblee wilde daar niet op wachten. Vijf dagen na de verkiezingen werd Maduro beëdigd tot president.

### Erfenis vol hoofdpijndossiers

Het aantreden van Maduro markeerde het einde van vier maanden machtsvacuüm, maar de protesten, het geweld en de repressie waarmee dit gepaard ging, tonen hoe problematisch het politieke landschap in Venezuela is geworden na de dood van Chávez. De verkiezingen hebben geen strijd beslecht, maar juist opgeroepen. De polarisatie die Chávez de afgelopen veertien jaar doelbewust heeft gecreëerd, werd opnieuw zichtbaar; een tikkende tijdbom die dreigt af te gaan en die herinneringen oproept aan de onrustige jaren tussen 2002 en 2004, waarin leden van beide kampen elkaar op straat beschooten en publiekelijk werd gesproken over de mogelijkheid van een burgeroorlog.

De beschuldiging dat Capriles bezig zou zijn met een staatsgreep vindt zijn oorsprong in die periode, in het bijzonder de dramatische gebeurtenissen in april 2002. Een massale demonstratie tegen Chávez liep uit op schietpartijen, met doden aan de kant van de oppositie. Radicale sectoren, waaronder invloedrijke ondernemers en hoge militairen, gebruikten dit als aanleiding om Chávez af te zetten – daarbij geholpen door zeer manipulatieve berichtgeving op de commerciële televisiekanalen.<sup>10</sup> De coup leidde tot gewelddadig verzet van de aanhang van Chávez, die massaal aan het muiten sloeg. De vrees dat Venezuela zou vervallen in totale anarchie leidde tot de terugkeer van Chávez, amper 48 uur na zijn arrestatie. Nog jaren na de affaire noemde Chávez iedereen die kritiek op hem had “couppleger”, een traditie die nu door Maduro wordt voortgezet.

In werkelijkheid is de actuele situatie – nog – niet zo extreem als toen en de context verschilt sterk. Destijds bestond er grote verdeeldheid binnen de strijdkrachten. De ene groep militairen haalde Chávez weg, de andere zette hem weer terug in zijn ambt. Verder waren de meeste media destijds nog in handen van de oppositie. Ook daarvan is nu geen sprake meer. Van de vele kritische zenders in die periode is alleen *Globovision* nog over. Niet onbelangrijk is ook de veranderde houding van de internationale gemeenschap. Indertijd had de oppositie veel steun in het buitenland, maar

dat is nu bepaald niet het geval. Maduro kreeg in de week na de verkiezingen de unanieme steun van alle landen van Zuid-Amerika, verenigd in de Unasur (Unie van Zuid-Amerikaanse Naties). Ook de rest van de wereld – met enkele uitzonderingen, zoals de Verenigde Staten – heeft de winst van Maduro erkend. De oppositie staat internationaal alleen.

Nu de winst binnen is, begint voor Maduro het echte werk. Was de campagne nog een vorm van collectieve rouwverwerking om de overleden grondlegger van de revolutie; nu moet er worden geregeerd. Chávez liet hem een stapeltje hoofdpijndossiers na dat schreeuwt om aandacht, niet in de laatste plaats op het gebied van de economie. Het begrotingstekort is opgelopen tot bijna 16%, twee keer zo veel als die van de Zuid-Europese crisiseconomieën in Portugal, Spanje of Italië.<sup>11</sup> De inflatie, in 2012 nog 19,9%, groeide de eerste drie maanden van dit jaar naar 7,9%, de hoogste van Latijns-Amerika.<sup>12</sup> Begin februari moest de regering de ‘Sterke Bolívar’, zoals de munt officieel heet, met ruim 30% devalueren. Begin april bracht een dollar op de zwarte markt alweer bijna het zesvoudige op.

Venezolanen merken de gevolgen van de haperende economie direct in het dagelijks leven, te beginnen bij de schaarste van basisvoedingsmiddelen. Producten als meel, melk, suiker, kip of olie en zelfs zeep en toiletpapier ontbreken met grote regelmaat in de schappen van de supermarkt. Zodra ergens melk verschijnt, ontstaat er een ware run op de winkel, die, om problemen te voorkomen, het gewilde product rantsoeneert tot een of twee pakken per klant. Met uitzondering van de hoofdstad Caracas zijn in het hele land stroomstoringen aan de orde van de dag als gevolg van achterstallig onderhoud aan het elektriciteitsnetwerk.

Een ander probleem is de grote afhankelijkheid van de olie-industrie. Zolang de olieprijs hoog is, blijft de economie wel draaien, maar de kip met de gouden eieren wordt langzaam maar zeker geslacht. Staatsoliebedrijf PDVSA kampt met miljardenschulden en zag zijn winst in 2012 dalen met 6,2%, ofwel 124 miljard dollar.<sup>13</sup> Een van de meest gevoelige maatregelen waar Maduro voor staat, is de verhoging van de prijs voor benzine. Die wordt momenteel, voor omgerekend een eurocent per liter, feitelijk gratis weggeven, een kostenpost van vele miljarden per jaar. Chávez heeft de benzineprijs veertien jaar lang bevroren, zich bewust van de politieke prijs van een eventuele prijsverhoging, en het is zeer de vraag of Maduro

Door falend  
beleid en  
incompetente  
politiediensten  
is Venezuela in  
2012 het op vier  
na gevaarlijkste  
land ter wereld  
geworden

wél de moed zal hebben. Tijdens zijn campagne beloofde hij liever de verhoging van het minimumsalaris.

Niet minder urgent is de criminaliteit. Venezuela is onder Chávez met ruim 16.000 moorden in 2012 het op vier na gevaarlijkste land ter wereld geworden, als gevolg van falend beleid en incompetent politiediensten. Een andere nijpende kwestie is de corruptie, naast de armoede een van de grote thema's waarmee Chávez in 1998 aan de macht kwam. Veertien jaar later zet *Transparency International* Venezuela in de top tien van meest corrupte landen ter wereld, nog net voor Tsjaad en Burundi.<sup>14</sup>

De problemen zijn niet nieuw, maar Chávez zelf kwam ermee weg dankzij zijn ijzeren charisma. Maduro heeft die uitstraling niet en zal het moe-

## Toenemende repressie

De geslotenheid van het revolutionaire kamp maakt analyse van de interne machtsverhoudingen in Venezuela een soort tropisch Kremlin watchen, maar bekend is dat bij de radicale elementen binnen het revolutionaire gezelschap, waaronder de voorzitter van het parlement, Diosdado Cabello, de leiderspositie van Maduro een allesbehalve uitgemaakte zaak is. Hij strijdt voor de revolutie, maar ook voor zichzelf. Aangenomen mag worden dat zijn matige prestatie op 14 april zijn positie binnen eigen gelederen niet heeft versterkt. Zo nu en dan zijn fricties zichtbaar. Zo vergalopperde Maduro zich tijdens zijn overwinningstoespraak door de oppositie een hertelling van de stemmen aan te bieden. De voorzitter van de Nationale Kiesraad floot hem de volgende dag terug door te melden dat de hertelling er niet zou komen. Later stemde de



Campagne van Nicolás Maduro, maart 2013, in het centrum van Caracas. Foto Edwin Koopman

ten hebben van wapenfeiten; geen eenvoudige opdracht met een minimaal mandaat. Met de hete adem van de oppositie in zijn nek, gebruikt hij al zijn energie om de krappe meerderheid bij elkaar te houden. Tijdens openbare optredens komen maatschappelijke problemen bijna niet aan de orde, laat staan de oplossingen. De hoeder van Chávez' revolutionaire erfenis concentreert zich op het lauweren van Hugo Chávez en het bedreigen en intimideren van de oppositie.

Kiesraad alsnog in met revisie van alle stembussen, maar voegde eraan toe dat de uitkomst geen consequenties zal hebben voor de verkiezingsuitslag.

Onafhankelijke analisten betwijfelen of de onregelmatigheden waarop Capriles doelt ernstig genoeg waren om Maduro de overwinning te ontnemen.<sup>15</sup> Maar zolang dit niet is bewezen, heeft de oppositieleider meer dan ooit een sleutel in handen om het land onregeerbaar te maken. Wat

de situatie gevaarlijk maakt, is de toenemende repressie. De verliezers voelen zich winnaars en eisen hun rol op in de publieke opinie, maar de podia waarop de oppositie zich kan manifesteren, worden stelselmatig afgesloten. De media werden al gedomineerd door de regering, net als de Nationale Kiesraad en de rechterlijke macht. Nieuw is het spreekverbod in het parlement. Diosdado Cabello verbood iedereen die de nieuwe president niet erkent het woord te voeren, en liet de microfoons van de oppositie weghalen. De oppositie reageerde met fluitjes en spandoeken en werd vervolgens fysiek in elkaar geslagen door leden van de regeringspartij.

Zo is er een strikte balans ontstaan: het *chavismo* beheerst de instituties, de andere helft van de bevolking rest alleen de straat. Capriles laveert tussen de druk van zijn gefrustreerde achterban en het gevaar de zaak op de spits te drijven. Ieder incident wordt direct tegen hem gebruikt om de vermeende 'coup' te bewijzen en hem de mond te snoeren. Capriles wordt verantwoordelijk gehouden voor de doden en gewonden in de week na de verkiezingen en wordt met gevangenisstraf bedreigd. De minister van penitentiaire zaken verklaarde "dat zijn cel al klaar is".<sup>16</sup>

Het regime heeft reden de oppositie te vrezzen, maar het meest acute gevaar voor Maduro is Maduro zelf. Sinds het moment van Chávez' dood profileert hij zich als de schaduw van de grote leider. Hij bestaat dankzij een ander. "Dit is een overwinning voor Chávez," riepen feestende

*chavistas* na zijn overwinning, en beter is de positie van Maduro niet te verwoorden. Zijn complete carrière, waarin hij opklom van buschauffeur en vakbondsleider tot minister en uiteindelijk tot vice-president, dankt hij aan zijn overleden mentor. Naast het zoeken van oplossingen voor de problemen, is Maduro's grootste uitdaging uit de schaduw te treden van de man die het volk zo lief heeft. Hij moet een eigen gezicht krijgen, zonder de meerderheid kwijt te raken die louter op hem stemde omdat Chávez hem toevallig aanwees als opvolger, een electoraat dat niet in de eerste plaats revolutionair is, maar *chavista*.

Het minimale voordeel van Maduro zou zijn behaald met fraude

In de huidige verhoudingen wordt dat een bijna onmogelijke klus. Gezien het feit dat hij binnen een maand na de dood van Chávez al ruim 7 procent van het electoraat kwijtraakte, moet er snel wat veranderen, anders is het gedaan met de macht. De eerste electorale uitdagingen dienen zich aan in 2015. In dat jaar staan parlementsverkiezingen op de agenda en, als de oppositie het wil, ook een zogeheten 'herroepend referendum', een in de grondwet vastgelegde optie om een president halverwege zijn termijn naar huis te sturen. In 2004 mislukte een dergelijke poging van de oppositie om Chávez weg te krijgen, maar in de huidige conjunctuur zou een nieuwe poging wel eens de eenvoudigste manier kunnen zijn om de strijd te winnen. De vraag is of de achterban van Capriles geduldig genoeg is om daarop te wachten.

## NOTEN

- 1 Edwin Koopman, 'Venezuela stabiel met dan zonder Chávez', *Internationale Spectator*, september 2012, blz. 434-436.
- 2 *El Nacional*, 11 maart 2013.
- 3 <https://www.youtube.com/watch?v=qv5dAqSS0XU> (bezoekt op 25 april 2013).
- 4 *Univision*, 13 maart 2013.
- 5 *El Universal*, 7 maart 2013.
- 6 *El Nacional*, 11 maart 2013.
- 7 Monitoreo Ciudadano: <http://monitoreociudadano.org/yomonitoreo/2013/04/maduro-utilizo-7-horas-diarias-del-canal-estatal/> (bezoekt op 24 april 2013).
- 8 *El Universal*, 15 april 2013 (<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/elecciones-2013/130415/capriles-el-derrotado-aqui-es-maduro-y-su-gobierno>).
- 9 Beeldopnamen van de 'voto asistido' op <http://www.youtube.com/watch?v=mQ7OZqI0r0> en [http://www.youtube.com/watch?v=IF\\_H6wG4-Uw](http://www.youtube.com/watch?v=IF_H6wG4-Uw) (bezoekt op 24 april 2013).
- 10 Edwin Koopman, *De olekoning. Hugo Chávez en de beloften van zijn Latijns Amerikaanse revolutie*, Uitgeverij Podium, 2011.
- 11 Javier Corrales, *Desangramiento y renacimiento en Venezuela*, april 2013 (<http://www.condistintosacentos.com/desangramiento-y-renacimiento-en-venezuela/>).
- 12 Cijfers van de Venezolaanse Centrale Bank, bekend gemaakt op 15 april 2013.
- 13 Volgens een verklaring van PDVSA-directeur Rafael Ramirez op 22 maart 2013.
- 14 Transparency International, *Corruption Perception Index 2012* (<http://cpi.transparency.org/cpi2012/>).
- 15 David Smilde, 'Q&A on Venezuela's electoral stalemate', Washington office on Latin America (WOLA) (<http://venezuelablog.tumblr.com/post/48050498693/q-a-on-venezuelas-electoral-stalemate>); Javier Corrales, 'Electoral Irregularities under Chavismo: A Tally', *Americas Quarterly*, april 2013 (<http://www.americaquarterly.org/electoral-irregularities-under-chavismo-tally>).
- 16 'Te tengo la celda lista', *Tal Cual*, 23 april 2013 (<http://www.talcualdigital.com/Nota/visor.aspx?id=85317&tipo=AVA>, bezoekt op 25 april 2013).

# Toekomst van de Nederlandse krijgsmacht onder de loep

In zijn regeerakkoord heeft het kabinet Rutte-II “een visie op de krijgsmacht van de toekomst” aangekondigd. Redenen voor deze toekomstvisie zijn de bezuinigingen op het defensiebudget en de oplopende kosten van de vervanging van de F-16. Welke krijgsmacht heeft Nederland met het oog op de behartiging van zijn belangen nodig? In antwoord op die vraag publiceerde Instituut Clingendael een rapport waarin een viertal krijgsmachtprofielen werd onderscheiden, te weten, de ‘vliegende’ interventiemacht; de ‘maritieme’ handelsmacht; de ‘robuuste’ stabilisatiemacht; en de ‘ondersteunende’ vredesmacht. Het rapport leidde tot de nodige discussie, waarbij kritiek op de Clingendael-visie niet werd geschuwd. In dit nummer van de *Internationale Spectator* wordt de discussie voortgezet. Drie veiligheids- en defensie-experts geven naar aanleiding van het Clingendael-rapport hun visie op de toekomstige krijgsmacht. Daarop volgt een reactie van de kant van de auteurs van het Clingendael-rapport op diverse in de media en in dit nummer verschenen commentaren.

De redactie

Het rapport *Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst* is te vinden op de website van Instituut Clingendael: [http://www.clingendael.nl/publications/2013/20130200\\_clingendael\\_visie\\_krijgsmacht\\_toekomst.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2013/20130200_clingendael_visie_krijgsmacht_toekomst.pdf)



# Naar een multifunctionele krijgsmacht, met JSF's en drones?

**Het kabinet zal vermoedelijk kiezen voor een zo multifunctioneel mogelijke krijgsmacht, inclusief een (beperkt) aantal JSF's. Defensie zal dit van nature uit het vuur willen slepen en BuZa is gediend bij een zo goed gevuld mogelijke gereedschapskist voor het buitenlandbeleid. Maar BuZa zou de robuuste stabilisatiemacht evengoed weleens als de minst slechte *default*-optie kunnen zien.**

Rapporten over de toekomst van de Nederlandse defensie kennen blijkbaar een soort gecanoniseerde viervuldigheid. Het eindrapport *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (maart 2010) draaide in elk geval om vier beleidsopties ('veilig blijven', 'kort en krachtig', 'veiligheid brengen' en 'veelzijdig inzetbaar'). Ook *Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst* mondt uit in vier keuzes: 'vliegend', 'maritiem', 'robuust' en 'ondersteunend'. Denken in kwarten biedt blijkbaar enig houvast. Althans op papier.

Het is haast een cliché: het omzetten van toekomstscenario's in concrete(re) beleidsopties is bijzonder lastig en gebonden aan strenge grenzen. Dit is inherent aan dergelijke exercities. Voor Defensie en Buitenlandse Zaken gaat het probleem al helemaal op. Beide ministeries moeten hun beleidsopties baseren op uitgangspunten en ontwikkelingen die zich zeer lastig zwart-wit laten uittekenen, laat staan eenvoudig laten kwantificeren. "The future is grim, full of muscle-flexing former superpowers, emerging global powers, nuclear attacks, cyber warfare and the inevitability of climate-related conflict," schreef de Britse journalist Thomas Harding in 2010. "At least, those are the images in the crystal ball consulted by defence planners, who have the near-impossible job of predicting future threats and the Armed Forces needed to meet them."

Al met al een notoir lastige bezigheid, dat staren in kristallen bollen. Maar het is ook zowat de enige manier om een beetje greep te krijgen op

de toekomst. Het zou in elk geval wat flauw zijn *Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst* af te rekenen op alle mogelijke scenario's en opties die het rapport *niet* benoemt. De auteurs erkennen ruiterlijk dat de inhoud valt of staat bij enkele bredere aannames, zoals een gelijkblijvende defensiebegroting voor de komende jaren. De realiteit is dat een kleinere mogendheid als Nederland altijd sterk afhankelijk blijft van internationale ontwikkelingen. Hoe dan ook zullen de voorgestelde efficiency-maatregelen pas na jaren effect gaan sorteren, zo onderstrepen de auteurs.

De kracht van het rapport ligt dan ook niet in (de pretentie van) volledigheid of onweerlegbaarheid. De sterkte ligt eerder in een prikkelende functie, juist omdat de auteurs naar eigen wil vrij rigoureuze keuzes maken. Het eindrapport *Verkenningen* proefde – waarschijnlijk niet onbedoeld – naar objectiviteit en gezaghebbende alomvattendheid: ruim 300 dichtbedrukte pagina's, plus een CD met een informatie-tsunami aan aanvullende gegevens. Dan is *Clingendael's visie* met ruim 30 pagina's vanzelfsprekend van een andere orde qua omvang en horizon.

Het Clingendael-rapport benadrukt dat in de praktijk 'uiteraard' een mengvorm van de geboden opties mogelijk is, zij het binnen grenzen. Maar er bestaat eigenlijk geen verwarring over: de auteurs kiezen onomwonden voor de robuuste stabilisatiemacht. Maakte het eindrapport *Verkenningen* zich nog sterk voor een 'veelzijdig inzetbare' krijgsmacht (al of niet in de *light*-versie), deze mogelijkheid wordt in *Clingendael's*

visie op de krijgsmacht van de toekomst niet eens meer uitgewerkt. Ik vraag me zelfs af of de Clingendael-onderzoekers ooit oprecht in de opties ‘vliegend’, ‘maritiem’ en ‘ondersteunend’ hebben geloofd. Deze opties lijken bijkans bedoeld om de ‘robuuste’ stabilisatiemacht extra in de schijnwerpers te zetten. Hoezeer sommigen binnen de Koninklijke Luchtmacht dat misschien zouden ambiëren, Nederland kan het zich echt niet permitteren als een soort vliegende onderaannemer van de Verenigde Staten te gaan fungeren. Als een *Dutch Air National Guard*, zeg maar. Hetzelfde geldt voor de keuze ‘maritiem’, waarin Nederland vooral zijn handelsbelangen beschermt. Het vooruitzicht doet wijlen admiraals Tromp en De Ruyter ongetwijfeld vergenoegd glimlachen op hun blauwnatte wolk. Maar dergelijke vliegende of varende taakspecialisaties zijn toch werkelijk een (lucht)brug te ver. Een ondersteunende vredesmacht ten slotte zou zich vooral bezighouden met ‘normalisering’ na conflictsituaties. Geen krijgsmacht die zichzelf serieus neemt, zal hiervoor vrijwillig kiezen.

De voorkeur voor een robuuste stabilisatiemacht straalt evident in *Clingendael's visie*. Dit was echter niet wat in de politiek, de media en op internet het meest de aandacht trok. Daar zoomde men al direct in op de hete aardappel: de JSF. Sommige media kopten dat het rapport ‘de nekslag’ betekende voor de aanschaf van het Amerikaanse gevechtsvliegtuig. De auteurs zelf zijn genuanceerder, maar ze poneren niettemin dat aanschaf van de JSF “niet per se noodzakelijk” is bij de geprefereerde keuze voor een robuuste stabilisatiemacht.

Aan een aantal cruciale uitgangspunten van *Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst* leek minder te worden getornd: de inschatting dat een volledig multifunctionele krijgsmacht niet meer haalbaar is, dat de regering nu daadwerkelijk fundamentele keuzes moet maken en dat de kaasschaaf daarvoor een ontoereikend instrument zal zijn. Sommige betrokkenen en commentatoren voegen daaraan eigen accenten toe. Zoals IKV Pax Christi, dat de robuuste stabilisatiemacht ook graag nadrukkelijk wil inzetten voor de bescherming van burgers (PoC, *Protection of Civilians*).

Toch vermoed ik – misschien tegen beter weten in – dat het kabinet zal opteren voor een zo multifunctioneel mogelijke krijgsmacht, inclusief een (gelimiteerd) aantal JSF's. Defensie zal dit van nature uit het vuur willen slepen. Buitenlandse Zaken zal in de zo multifunctioneel mogelijke

krijgsmacht een zo goed gevuld mogelijke gereedschapskist voor het buitenlandbeleid blijven zien. Logisch, het ministerie vertaalt immers uitgezonden militairen en eenheden in (mogelijke) invloed en prestige. Hoe vaker de *Dutch Flag* gepland kan worden, hoe beter. Wel is het zo, als kanttekening, dat Buitenlandse Zaken de robuuste stabilisatiemacht evengoed weleens als de minst slechte *default*-optie zou kunnen zien.

Eind maart 2013 deed coalitiepartner VVD een nieuwe boeiende zet: de partij zei te kunnen leven met slechts 30 tot 36 JSF's voor de Koninklijke Luchtmacht. Dit aantal is volgens VVD-defensiewoordvoerder Ronald Vuijk afdoende om in de voorste linies van elk soort conflict te kunnen blijven meedoen. Interessant genoeg baseerde Vuijk zich, naar eigen zeggen, op een gesprek met Clingendael-directeur Ko Colijn.

Als we de glazen bol juist vertolken, dan zal de JSF er komen. Waarschijnlijk in kleine aantallen, juist genoeg om landmacht en marine niet te veel te laten bloeden. Vermoedelijk zal Nederland vervolgens de bemande gevechtsvliegtuigen aanvullen met drones. De MALE UAV, die nu in de planning staat, is nog onbewapend. Het valt te verwachten dat deze drones wel degelijk bewapend gaan worden. De Koninklijke Luchtmacht zal daar goed mee kunnen leven. Voltrekt dit deelscenario zich inderdaad, dan valt het welslagen bij te schrijven op het conto van de klassieke bureaupolitiek: ambtenaren en politici die het met succes opnemen tegen andere ambtenaren en politici. Met een vette knipooog naar de Britse comedyserie *Yes Minister!*

Nederland kan het zich echt niet permitteren als een soort vliegende onderaannemer van de Amerikanen te gaan fungeren



Admiraal Michiel de Ruyter (1607-1676). De ‘maritieme’ handelsmacht, waarin Nederland vooral zijn handelsbelangen beschermt: het vooruitzicht doet admiraals Tromp en De Ruyter ongetwijfeld vergenoegd glimlachen op hun blauwnatte wolk. Foto Stifts- och landsbiblioteket i Skara / Skara kommun

# De wijde wereld in voor minder geld

**De verschillende krijgsmacht delen strijden met elkaar om zo goed mogelijk uit de bezuinigings-slag te komen. Uiteindelijk wordt vaak de kaasschaaf gehanteerd om elk onderdeel nog enigszins tevreden te stellen. Dat moet anders. Er kan juist bezuinigd worden door meer samenwerking tussen en integratie van de krijgsmacht delen.**

In maart 2010 verscheen het *Eindrapport Verkenningen, houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. In dit rapport van maar liefst 318 pagina's werd grondig uit de doeken gedaan hoe de vlag er nationaal en internationaal voorstond. Het rapport mocht vooral in VVD-kringen op een warm onthaal rekenen. De woordvoerder van de VVD in de Tweede Kamer, Han ten Broeke, benadrukte dat het rapport de door de VVD onder minister Kamp ingezette en sindsdien gehandhaafde lijn voortzette: inzetten op een expeditionaire krijgsmacht die overal ter wereld ontplooid kan worden om het Nederlandse belang te verdedigen en vrede en veiligheid te bevorderen. Om dat te bereiken, moesten volgens de VVD de bezuinigingen worden teruggedraaid. Ten Broeke: "Op veiligheid wordt dus niet bezuinigd, daar staat de VVD voor."

Het leek er even op dat het eerste kabinet-Rutte de *Verkenningen* als basis ging gebruiken voor het regeringsbeleid, gezien de tekst van het regeerakkoord (september 2010), waarin stond vermeld dat het kabinet koos voor een veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het daarbij behorende ambitieniveau. Veelzijdigheid en flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht zijn de sleutelwoorden in deze optie. En het moet gezegd, het kabinet koos voor een volstrekt unieke aanpak om deze optie in vullen. En de wijde wereld in én drastisch bezuinigen (zoals in het verleden het kruideniersbedrijf De Gruijter tot slogan had "en betere waar en 10 procent"). Een van de voormannen van dit bedrijf werd overigens 'Piet de Dief' genoemd en het bedrijf ging failliet, maar dit ter zijde).

Het totale personeelsbestand van Defensie moest in het kader van het nieuwe beleid, van

ruim 75.000 personen in 2003 naar bijna 62.000 in 2012 worden teruggebracht (militairen van ruim 54.000 naar 44.000) en het budget liep terug tot iets meer dan zeven miljard euro. De vertrekkende secretaris-generaal van Defensie, Annink, zei in een interview met *de Volkskrant* (28 september 2012), kort voor het aantreden van het tweede kabinet-Rutte (5 november 2012), naar aanleiding van de vraag wat er na alle bezuinigingen van de krijgsmacht overbleef: "Veiligheid krijg je niet kado. Je kunt niet met paard-en-wagen op de snelweg gaan rijden." Dat is een beeld dat door het hoofd schiet als je nu naar de staat van Defensie kijkt. Volgens Annink was de paard-en-wagen-fase nog niet bereikt.

## Clingendael's visie

Eén ding kan in ieder geval van het Clingendael-rapport worden gezegd, het is op het goede moment verschenen. Terwijl minister Jeanine Hennis-Plasschaert al haar deskundigheid inzet om tot een afgewogen oordeel te komen over de voorliggende problemen en de bijbehorende oplossingen op Defensie, legt Clingendael een aantal keuzes voor de Nederlandse krijgsmacht op tafel, waarover in ieder geval een zinvolle discussie gevoerd kan worden. Maar dat is het dan ook wel. "Het rapport zal niet op de stoel van de politieke besluitvormers en volksvertegenwoordigers gaan zitten en een keuze naar voren schuiven" (blz. 14). Dit is een uitermate merkwaardige zin. Als de auteurs van het rapport wél met een keuze waren gekomen, hadden we dan plotse-ling te maken met politieke besluitvormers en/of volksvertegenwoordigers? Laat staan dat een rapport op een stoel kan gaan zitten. Door een beredeneerde voorkeur voor een van de opties

achterwege te laten, is er ook geen sprake van 'Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst', zoals de titel van het rapport luidt, maar slechts sprake van een aantal opties.

Een visie in de echte betekenis van het woord houdt in dat eerst de ambitie(s) geformuleerd wordt (worden) en vervolgens de krijgsmacht wordt geschetst die het beste past binnen de geformuleerde ambitie(s). Het zal duidelijk zijn dat zo'n aanpak weinig zin heeft als bij voorbaat wordt uitgegaan van het budget zoals vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-2. De aanpak van Clingendael is meer van: wat kun je voor de beschikbare centen doen, maar dan is het ontbreken van enige financiële onderbouwing van de vier mogelijke krijgsmachten een groot gemis, om het voorzichtig uit te drukken. Helemaal onbegrijpelijk wordt in dit kader de laatste zin op blz. 7, waarin wordt gezegd dat verdere vermindering van het budget van Rutte-2 de haalbaarheid van de voorgestelde types krijgsmacht wezenlijk zal aantasten. Uit het rapport blijkt volstrekt niet dat de door Clingendael voorgestelde types krijgsmacht zijn te financieren binnen het voorziene budget c.q. hoeveel de kosten bedragen van de beschreven krijgsmachten, maar wel staat vast dat vermindering van dat budget voor alle vier types krijgsmacht tot wezenlijke aantasting van de haalbaarheid van elk type leidt. Curieus! De auteurs hebben de kosten van de types krijgsmachten niet in detail kunnen berekenen ( blz. 20 ). "De modellen bevatten hierdoor marges, die invloed kunnen hebben op de aangegeven gevolgen. Uiteraard is in de praktijk een mengvorm van de geboden keuzes mogelijk." Niet in detail berekend, maar hoe zien de berekeningen van de verschillende types er in hoofdlijnen uit, om nog maar te zwijgen van eventuele mengvormen?

De vier mogelijke  
krijgsmachten missen  
enige financiële  
onderbouwing

## Doelmatig defensiebeleid

In oktober 1968 publiceerde de PvdA een rapport genaamd 'Doelmatig defensiebeleid'. In die nota werd een duidelijk keuze gemaakt voor een nieuw model krijgsmacht. Er werd o.a. een pleidooi gevoerd voor het samengaan van de land- en luchtmacht, besparingen op nationale schaal. De wereld heeft sinds die tijd een totaal ander aanzien gekregen, maar één ding is hetzelfde gebleven: de strijd tussen de krijgsmacht delen om zo goed mogelijk uit de bezuinigingsslag te komen. Dit heeft meestal tot gevolg dat uiteindelijk de kaasschaaf wordt gehanteerd, om elk krijgsmachtdeel nog een beetje tevreden te stellen. Als voor die methode wordt gekozen, zullen het dit keer dikke plakken zijn. Door aan het type 'robuuste stabiliseringsmacht' de meeste sterren toe te kennen, geeft het Clingendael-rapport misschien onbewust de voorzet om voor de kaasschaaf te kiezen.

Wat moet er wél gebeuren? Verspilling van defensiegelden vindt internationaal op grote schaal plaats, maar door daar de nadruk op te leggen, worden vaak de mogelijkheden tot bezuinigen op nationaal gebied door meer samenwerking tussen en integratie van krijgsmacht delen over het hoofd gezien. Naast sanering op nationaal gebied moet aan het volgende worden gedacht. Den Haag timmert wereldwijd aan de weg als stad van vrede en recht. Na New York telt de stad de meeste VN-instellingen. Laat Nederland zich tegen deze achtergrond profileren met een ondersteunende vredesmacht, om in Clingendael-termen te spreken. Nationaal samenwerken/integreren, vredesmacht, specifieke taken voor de marine, in die richting moet worden gezocht. Kortom: doelmatig defensiebeleid.

# Een krijgsmacht die burgers beschermt

**De krijgsmacht moet zich inzetten voor de bescherming van burgers en hun recht op een veilig en menswaardig bestaan. Op die manier zal worden bijgedragen aan handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Een wens van IKV Pax Christi, die nagenoeg samenvalt met de krijgsmacht als robuuste stabilisatiemacht, de optie die in het Clingendael-rapport als beste uit de bus komt.**

**G**een enkel onderdeel van de overheid heeft zo hartgrondig over zijn toekomst nagedacht als de Krijgsmacht. Het ruim 300 pagina's dikke *Eindrapport Verkenningen*<sup>1</sup> getuigt daarvan. De ondertitel van dit in 2010 verschenen kloeke rapport is: *Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Nu we enkele kabinetten en bezuinigingsronden verder zijn, kunnen we vaststellen dat het rapport de krijgsmacht in politiek opzicht weinig houvast heeft geboden. Voor zover er politiek debat was, ging dit over missies en materieel, maar niet over visie en toekomst. Het *Eindrapport Verkenningen* is zelfs nooit in het parlement besproken. Opeenvolgende ministers hebben “de veelzijdig inzetbare krijgsmacht” wel klakkeloos politiek omarmd, maar even achteloos financieel onmogelijk gemaakt. Ook in het nieuwe regeerakkoord moet Defensie weer geld inleveren. De nieuwe minister van Defensie mag nu in overleg met haar collega bij Buitenlandse Zaken opnieuw een visie op de toekomst van de krijgsmacht formuleren, maar dan wel “uitgaande van het beschikbare budget”.<sup>2</sup>

Voor IKV Pax Christi geldt dat menselijke waardigheid de grondslag vormt voor vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld. Menselijke waardigheid vormt het fundament voor de internationale rechtsorde en de standaard voor internationaal beleid. Indien genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid de menselijke waardigheid bedreigen, is de internationale rechtsorde in het geding en dient in uiterste omstandigheid en onder restrictieve voorwaarden de Nederlandse krijgsmacht een rol te spelen. Deze misdrijven tegen de mense-

lijke waardigheid doen zich, zo leert de geschiedenis en zo blijkt uit elke toekomstverkenning, vooral voor in de ‘*arc of instability*’, de gordel van instabiliteit die zich uitstrekt van Noord- en West-Afrika via het Midden-Oosten naar Zuidoost-Azië. Burgers zijn daar steeds het voornaamste slachtoffer.

IKV Pax Christi pleit daarom voor een krijgsmacht die als *protection force* burgers effectief kan beschermen tegen de meest ernstige misdrijven.<sup>3</sup> Dat vergt een krijgsmacht die zich toelegt op stabiliteitsmissies, maar die ook over voldoende capaciteit beschikt om in gewelddadige conflicten te interveniëren en burgers te beschermen. De krijgsmacht moet ook in zeer gewelddadige gebieden *the responsibility to protect* waar kunnen maken.

Deze politieke keuze voor een krijgsmacht die bijdraagt aan burgerbescherming, heeft ook consequenties voor de inrichting van de krijgsmacht. Wapensystemen en krijgsmachtonderdelen die niet of minder geschikt zijn voor de bescherming van burgers, moet Nederland afstoten. Dus bijvoorbeeld geen moderne *stealth*-onderzeeboten, geen M-fregatten voor onderzeebootbestrijding, geen overgekwalficeerde JSF en natuurlijk ook geen militair verouderde, nucleaire vrije-valbommen.

Bovendien moet Nederland, waar nodig, investeren in wapens en onderdelen die voor de bescherming van burgers essentieel zijn. Te denken valt aan een eenheid die politietaken in lokale gemeenschappen uitvoert en lokale politie traint;

**Jan Gruijters** is algemeen directeur van IKV Pax Christi en auteur van het boek *Nooit meer oorlog – Winnende missie of verloren visioen* (2012).

*boots on the ground* voor effectieve bescherming van burgers; tactische transportcapaciteit die militairen brengt daar waar burgers bescherming behoeven; *intelligence* die essentieel is voor het doorgronden van lokale verhoudingen; voortzet-

onzekere dreigingen van velerlei aard. IKV Pax Christi onderkent dat bijvoorbeeld de schaars- te aan strategische grondstoffen de belangen van Nederland kan bedreigen. Maar vraagstuk- ken worden te veel en te snel als bedreigingen



Het Nederlandse marineschip Johan de Witt aan de kade in Trondheim. Foto Trondheim Havn

tingsvermogen om missies langer vol te houden, hetgeen noodzakelijk is voor het opbouwen van structurele veiligheid en vertrouwen onder burgers.

## Bescherming van burgers

De keuze van IKV Pax Christi in 2010 voor een krijgsmacht als *protection force*, valt nage- noeg samen met de optie voor een robuuste stabilisatiemacht die in een studie van Instituut Clingendael als beste keus uit de bus komt.<sup>4</sup>

Een krijgsmacht die zich inzet voor de bescher- ming van burgers en hun recht op een veilig en menswaardig bestaan, draagt bij aan de hand- having en de bevordering van de internationale rechtsorde. Een krijgsmacht die optimaal ge- trimd en uitgerust is voor de bescherming van humanitaire belangen, voor de veiligheid van burgers daar waar deze door ernstige misdrijven worden bedreigd, past bovendien goed bij de 3D-benadering die ook door het huidige kabinet wordt omarmd.

Het valt op dat het debat over de toekomst van de krijgsmacht steeds sterk bepaald wordt door het ten tonele voeren van een breed scala aan

van de veiligheid gedefinieerd (*securisation*). Zo pleitte VVD-fractieleider Halbe Zijlstra recent nog voor extra investeringen in Defensie, omdat de Verenigde Staten door schaliegaswinning min- der afhankelijk worden van olie uit het buitenland en zich terugtrekken uit het Midden-Oosten en Afrika.<sup>5</sup> De suggestie is duidelijk: alleen met mi- litaire middelen kunnen Europa en Nederland hun toevoer van olie veilig stellen. De schaarste aan en toegang tot strategische grondstoffen vergt natuurlijk geen militaire, maar een politieke oplos- sing.

## JSF

De keuze voor een krijgsmachtprofiel veronder- stelt een politieke visie op de rol die Nederland in de wereld wil spelen en een daarvan afgeleid buitenland- en veiligheidsbeleid. Dat lijkt vanzelf- sprekend, maar dat is het niet. De politiek – zowel regering als parlement – laat de toekomst van de krijgsmacht meer bepalen door breed uitgemeten dreigingen en aanschaf van militair materieel dan door politieke visie. De voorgenomen aanschaf van de JSF maakt dat pijnlijk duidelijk.

De JSF ligt inmiddels zeven jaar achter op de planning en kost 70% meer dan de eerste kos-

tenramingen. Juist nu de technische problemen onder controle lijken, slaan de bezuinigingen in de Verenigde Staten toe. Uitstel en afstel van bestellingen door Amerikaanse krijgsmachtonderdelen (marine) drijven de prijs per stuk op, en dat kan weer leiden tot verdere afbestellingen. Amerikaanse defensiespecialisten spreken over een “kaartenhuis”; de JSF dreigt volgens planners in het Pentagon in een “dodelijke spiraal” te raken.<sup>6</sup> Zo mogelijk nog zorgwekkender is dat de JSF op de overige krijgsmachtonderdelen kannibaliseert en zo *de facto* het krijgsmachtprofiel voor de toekomst bepaalt. Dat is de omgekeerde wereld. De keuze voor een krijgsmachtprofiel moet bepalen welke generatie gevechtsvliegtuig nodig is.

IKV Pax Christi meent dat een krijgsmacht die bijdraagt aan burgerbescherming in de ‘gordel van instabiliteit’, voor het verkrijgen van luchtoverwicht en het geven van luchtsteun geen vijfde generatie gevechtstoestel als de JSF nodig heeft. Een vierde generatie gevechtstoestel, dat in staat is bij te dragen aan de bestrijding van gewapende opstandelingen (*counter insurgency*), is daarvoor toereikend, al was het maar omdat landen in de ‘gordel van instabiliteit’ niet beschikken over ge-

avanceerde luchtmachten. Een krijgsmacht die zich richt op burgerbescherming kan uit de voeten met een aanmerkelijk goedkoper gevechtstoestel dan de JSF. IKV Pax Christi krijgt voor deze keuze bijval van Clingendael.

De krijgsmacht van de toekomst vergt dus eerst en vooral een samenhangende visie op de rol die Nederland in de wereld wil spelen, op het veiligheidsbeleid dat daarvoor nodig is en vergt een politieke keuze voor een krijgsmachtprofiel dat daarop aansluit.

De krijgsmacht van de toekomst vergt ook een politieke wil om de krijgsmacht als laatste redmiddel in te zetten. Die wil lijkt de laatste jaren te zijn verdampt, mede onder invloed van gemengde ervaringen in Irak en Afghanistan. Veelzeggend is de recente weigering van Nederland om met vijf (!) trainers deel te nemen aan een EU-trainingsmis­sie die moet bijdragen aan stabilisering van het noorden van Mali. Een krijgsmacht die in de kazerne blijft omdat politieke partijen beducht zijn voor de electorale risico’s die nu eenmaal aan missies zijn verbonden, kan in de toekomst op nieuwe bezuinigingen rekenen.

De politiek  
laat de toekomst  
van de krijgsmacht  
meer bepalen door breed  
uitgemeten dreigingen en  
aanschaf van militair  
materieel dan door  
politieke visie

## NOTEN

- 1 Eindrapport Verkenningen, *Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst*, Den Haag, 2010.
- 2 *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012.
- 3 *Bijdragen aan Burgerbescherming*, *De Nederlandse Krijgsmacht op Weg naar 2030*, Policy brief IKV Pax Christi en Cordaid, mei 2010.

- 4 *Clingendael’s visie op de Krijgsmacht van de Toekomst*, Clingendael Rapport, 2013.
- 5 ‘VVD wil meer geld voor defensie’, NOS, 8 april 2013. Andrea Sahal-Esa, ‘Insight: Expensive F-35 fighter at risk of budget “death spiral”’, Reuters, Washington, 5 maart 2013.

# Krijgsmacht van de toekomst: politiek is nu aan zet

Eerder dit jaar presenteerde Instituut Clingendael een eigen visie op de krijgsmacht van de toekomst als advies aan regering en parlement. De reacties daarop liepen uiteen van instemming – vooral in de landelijke dagbladen – tot stevige kritiek van een aantal defensie-experts. In dit artikel zetten we de hoofdlijnen van onze visie nogmaals uiteen en reageren wij op de commentaren.<sup>1</sup>

## Veelzijdig of anders

In ons rapport oordelen wij dat de veelzijdige Nederlandse krijgsmacht is achterhaald en bieden wij alternatieven. Dit heeft de nodige reacties opgeroepen. Sommige critici beschuldigen ons zelfs van vooringenomenheid, politieke keuzes en gebrek aan analyse.<sup>2</sup> Het is daarom van belang nogmaals uiteen te zetten welke uitgangspunten en welke methodieken zijn gehanteerd bij de totstandkoming van ‘Clingendael’s visie’.

In 2010 kwam na een lang voorbereidingstraject het document *Verkenningen* uit. De opstellers van dit rapport pleitten voor instandhouding van een veelzijdige krijgsmacht, gezien het diverse karakter van de veiligheidsrisico’s en de daarmee verbonden bedreigingen en gevaren voor onze veiligheid. In de praktijk bleek deze optie moeilijk vol te houden. De slijtage van de krijgsmacht als gevolg van de Uruzgan-operatie vereiste jaren van herstel. Het kabinet Rutte-1 onderschreef de doelstelling van behoud van een veelzijdige krijgsmacht, maar kortte het defensiebudget met een miljard euro. Toenmalig minister van Defensie Hans Hillen zette in april 2011 uiteen dat de doelstelling van een veelzijdige krijgsmacht in de komende jaren niet haalbaar was. In een volgende kabinetsperiode was dat alleen mogelijk met een aangepast (lees: stijgend) budget.<sup>3</sup> Vervolgens kortte het kabinet Rutte-2 nog eens 250 miljoen euro structureel op de defensiebegroting met ingang van 2014. Wanneer minister Hillen al in 2011 constateerde dat de veelzijdige krijgsmacht niet meer in stand te houden is – tenzij er meer geld bij komt, *quod non* – dan kunnen wij in 2013 niet

anders dan concluderen dat die doelstelling is verlaten.

Wij verbazen ons over reacties dat wij de veelzijdige krijgsmacht “zomaar terzijde schuiven” en dat hierover “niet langer gesproken kan worden”.<sup>4</sup> We hanteren de realiteit als uitgangspunt, niet de wenselijkheid van instandhouding van een veelzijdige krijgsmacht, die wij overigens zouden onderschrijven. Ook het pleidooi om de juiste volgorde aan te houden – eerst ambities bepalen en dan de bijbehorende militaire middelen vaststellen<sup>5</sup> – kunnen wij steunen. Maar in werkelijkheid worden ambities en structuur van de krijgsmacht aangepast aan de bandbreedte van de beschikbare financiële middelen. Dat is niet onze keuze, maar de Haagse politieke gang van zaken.

De ‘beschikbare financiële middelen’ zijn evenzeer uitgangspunt voor minister van Defensie Hennis-Plasschaert bij de opstelling van de regeringsvisie op de toekomst van de krijgsmacht.<sup>6</sup> Het kabinet zal doelstellingen en ambities van de Nederlandse krijgsmacht moeten aanpassen en in overeenstemming brengen met het beschikbare budget. De kernvraag is wat de Nederlandse krijgsmacht zelf nog moet kunnen, los van de vraag naar de mate van samenwerking met bondgenoten. Daarbij vraagt de vervanging van de F-16 bijzondere aandacht, omdat de aanschaf van een nieuw gevechtsvliegtuig een groot beslag gaat leggen op het beschikbare budget.

**Ko Colijn** is directeur van het Instituut Clingendael. **Margriet Drent, Kees Homan, Jan Rood** en **Dick Zandee** zijn als wetenschappelijk medewerkers verbonden aan dit Instituut.



**F16 in de lucht.** Foto  
Ministerie van Defensie

## Belangen

Tegen deze achtergrond hebben wij gekozen voor een methodiek waarbij de Nederlandse belangen centraal staan. Dat betekent niet dat de internationale veiligheidssituatie en de daarmee verbonden risico's genegeerd zijn, zoals sommige critici beweren.<sup>7</sup> Wij verwijzen naar de *Defensieverkenningen* en de *Clingendael Strategische Monitor 2012 en 2013*, die duiden op een internationale omgeving van toenemende onzekerheid. De Monitor constateert dat er een grote diversiteit aan dreigingen blijft bestaan, van cyber tot oplopende spanningen in Zuidoost-Azië. Dit dreigingsbeeld is echter zó breed en divers, dat daaruit voor een relatief klein land als Nederland niet valt af te leiden hoe de krijgsmacht ingericht moet worden. Ook in dit opzicht moeten keuzes worden gemaakt. Relevant is wel dat de verschuiving van de Amerikaanse aandacht naar Azië de Europese verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de eigen periferie doet toenemen. Dat zou kunnen betekenen dat Nederland vooral

moet inzetten op verdere intensivering van de defensiesamenwerking met Europese partners.

Wat betreft de belangen hebben we onszelf gevraagd: 'welke belangen zijn het meest zwaarwegend voor Nederland?' Wij kozen voor vier hoofdbelangen – internationale invloed; economie en welvaart; duurzame stabiliteit en veiligheid; mensenrechten en humaniteit – waaraan vier types krijgsmacht zijn gekoppeld: de 'vliegende' interventiemacht; de 'maritieme' handelsmacht; de 'robuuste' stabilisatiemacht; en de 'ondersteunende' vredesmacht. Voor de samenstelling van de vier types krijgsmacht is het dominerende belang echter niet de enige bepalende factor. Tevens is gekeken naar de comparatieve voordelen van de Nederlandse krijgsmacht ('waar zijn we goed in') en naar de optimale bijdragen aan de gezamenlijke vermogens van de EU en de NAVO. Uiteraard spelen daarbij de tekortkomingen van de collectieve Europese capaciteiten een vooraanstaande rol. Wij sommen ze

niet op,<sup>8</sup> omdat ze sinds jaar en dag bekend zijn. De opname van capaciteiten voor luchttransport (vliegtuigen en helikopters), bijtanken in de lucht en mobiliteit van grondtroepen in alle vier types getuigt van verwerking van de tekortkomingen in EU- en NAVO-verband. Bovendien hebben we – vanuit de optiek van het comparatieve voordeel – specifiek aandacht besteed aan instandhouding van Nederlandse *niche*-capaciteiten, zoals de Patriotraketten en de SMART-L radars op de luchtverdedigingsfregatten die belangrijk zijn voor *NATO Missile Defence*. Ten slotte hebben we met *Michelinsterren* de mate van geschiktheid van de vier types krijgsmacht aangegeven voor alle vier belangen.

	Belang 1	Belang 2	Belang 3	Belang 4	totaal
'Vliegende' interventiemacht	***	*	*	X	****
'Maritieme' handelsmacht	*	***	*	*	*****
'Robuuste' stabilisatiemacht	**	**	***	**	*****
'Ondersteunende' vredesmacht	X	*	**	***	*****

\*\*\* geschikt  
\* nauwelijks geschikt

\*\* beperkt geschikt  
X ongeschikt

Uit de matrix blijkt dat de 'robuste' stabilisatiemacht de meeste sterren oplevert en dus het beste van de vier types krijgsmacht meerdere belangen dient. Daarmee heeft Clingendael geen politieke keuze gemaakt en is het niet vooringenomen. De uitkomst is het resultaat van een analyse, gebaseerd op veiligheidsoverwegingen, de Nederlandse belangen en de best daarbij passende krijgsmacht.

## JSF

De specifieke aandacht voor de vervanging van de F-16 is logischerwijs het gevolg van de grote aanslag die de aanschaf van een nieuw gevechtstoestel legt op het defensiebudget. Tijdens de formatie van het kabinet Rutte-2 heeft minister Hillen gemeld dat de aanschaf van de *F-35 Joint Strike Fighter* in de periode 2018-2026 bijna 36% van het investeringsbudget zal opeisen, uitgaande van 58 toestellen.<sup>9</sup> Daarmee overstijgt de JSF ruim de F-16, die bij aanschaf maximaal 28% van de investeringsmiddelen verbruikte; dit was alleen mogelijk door verhoging van het defensiebudget in de jaren tachtig van de vorige eeuw – een voorwaarde die thans ontbreekt.<sup>10</sup> Al eerder had de Algemene Rekenkamer gewezen op het gevaar van aantasting van de operationele vermogens van de

Nederlandse krijgsmacht, gezien de oplopende kosten van de JSF.<sup>11</sup> Minister Hillen was nog explicieter: de JSF-aankoop zou Defensie kunnen dwingen "voorgenomen investeringen te heroverwegen". Hij noemde onder meer de vervanging van transportvliegtuigen en de M-fregatten. Bovendien bleek uit Hillens rapportage dat de exploitatiekosten van de JSF tweemaal hoger zouden zijn dan voor de F-16, een gegeven dat nooit eerder was gemeld.<sup>12</sup>

Uiteraard zal bij aankoop van lagere aantallen de pijn voor de krijgsmacht verminderen. Daar staat tegenover dat de Koninklijke Luchtmacht met 35 tot 40 gevechtstoestellen het ambitieniveau nog verder moet bijstellen dan het al moet bij vervanging van 68 F-16's door 56 JSF's. Vooral langdurige inzet – zoals het geval is bij de NAVO-operatie in Afghanistan – komt dan in de gevaarzone. Aanschaf van de JSF leidt onvermijdelijk tot aantasting van de operationele vermogens – en dus het ambitieniveau – van de Nederlandse krijgsmacht. Het aantal JSF's bepaalt de mate waarin dit geschiedt. Natuurlijk geldt dezelfde redenering bij de aankoop van een andere opvolger voor de F-16. Maar een goedkoper toestel – in aanschafprijs en exploitatiekosten, bijvoorbeeld de F-18 Super Hornet of de Gripen NG – zal minder vérgaande gevolgen hebben voor de beperking van de operationele vermogens.

Daarmee dient zich de vraag aan: welk toestel is het beste voor Nederland, gezien de meest voorkomende inzet van de F-16 in het verleden en het meest waarschijnlijke optreden in de toekomst? In bijna geen van de commentaren is op deze cruciale vraag ingegaan. Alleen Wijninga stipt dit onderwerp aan, met verwijzing naar het optreden van de Koninklijke Luchtmacht in de Balkan, maar hij vergeet daarbij te vermelden dat de Verenigde Staten nodig waren om mobiele vijandelijke luchtdoelraketten uit te schakelen. De

De  
'robuste'  
stabilisatiemacht dient  
het beste van de vier types  
krijgsmacht meerdere  
belangen

Nederlandse luchtmacht ontbeert deze capaciteit.<sup>13</sup> Wat betreft de toekomst verwijst hij naar de gevaren in Azië (vooral China). Hoe waarschijnlijk is Nederlandse militaire betrokkenheid bij een conflict in Azië en zeker in de eerste fase (lucht-campagne)? Kortom: in het verleden was er geen deelname van de Koninklijke Luchtmacht in de initiële fase van een groot conflict (Golffoorlog, Afghanistan, Irak) en dit is eveneens onwaarschijnlijk in de toekomst. Zelfs wanneer dit het geval zou zijn, dan nog blijft de Nederlandse luchtmacht alleen in staat te opereren in een omgeving met grote dreiging van moderne luchtverdedigingsraketten wanneer de Verenigde Staten (en/of Europese partners, zoals het Verenigd Koninkrijk) hun specifieke middelen inzetten om deze systemen uit te schakelen.

Op basis hiervan hebben wij geconcludeerd dat voor drie van de vier types krijgsmacht de JSF niet per se noodzakelijk is. Hiermee is bedoeld: wanneer JSF-aanschaf financieel toch mogelijk blijkt – wellicht met een lager aantal dan 58 – dan is het toestel ‘nice to have’. Snijdt de aanschaf van de JSF te diep in de operationele vermogens van de krijgsmacht in zijn geheel, dan leidt ‘need to have’ tot de keuze voor een verbeterd 4de generatievliegtuig.<sup>14</sup> Ter vergelijking: met een Lamborghini kun je uitstekend overweg in druk stadsverkeer, maar het is wel een zeer dure wagen voor dat type vervoer.

Resteert het argument van verlies van meer dan 1 miljard investeringen, technologische kennis en werkgelegenheid wanneer toch besloten zou worden uit de JSF te stappen – een argument dat voor oud-minister Van Eekelen doorslaggevend is voor de aanschaf van de F-35. Los van de vraag of de gevolgen bij uitstap zo ernstig zijn,<sup>15</sup> gaat deze redenering voorbij aan de kernvraag: moet Nederland koste wat het kost een gevechtsvliegtuig aanschaffen wanneer dit leidt tot essentiële aantasting van de operationele vermogens van de Nederlandse krijgsmacht? Wanneer dit risico (te) groot is, dan is het beter het verlies van gedane investeringen te accepteren om behoud van bredere capaciteiten te garanderen.

## Internationale samenwerking

‘Clingendael’s visie’ geeft aan wat de Nederlandse krijgsmacht zelf nog moet kunnen, maar dit sluit niet uit dat capaciteiten in allerlei varianten van *pooling & sharing* met partners worden gedeeld. Sterker nog: in vele gevallen is dit onvermijdelijk omdat Nederland zelfstandig niet alle capaciteiten in stand kan houden. Wij besteden hieraan ruim aandacht door bij alle types aan te geven welk internationaal samenwerkingspotentieel voorhanden is. Zoals eerder gesteld, is bij elk type krijgsmacht tevens een afweging gemaakt over de bijdrage aan het inzetpotentieel van de EU en de NAVO. De kritiek dat we die mogelijkheden niet schetsen, is dan ook ongefundeerd. Ook volgen wij de redenering niet dat Nederland bij lage(re) bestedingen weinig potentiële bondgenoten zal vinden om nauwer mee samen te werken.<sup>16</sup> Nagenoeg alle Europese landen zitten met hetzelfde probleem van dalende defensiebudget-

ten en juist dat heeft de druk om meer onderlinge samenwerking te zoeken vergroot. Zie de groeiende defensiesamenwerking in de Benelux of tussen Nederland en Duitsland.

Alleen in het type ‘maritieme’ handelsmacht pleiten wij voor instandhouding van de onderzeedienst. Ook hier is het wellicht mogelijk door intensivering van internationale samenwerking in de toekomst deze capaciteit te behouden.

De bouw van een nieuwe generatie onderzeeboten in Nederland lijkt onwaarschijnlijk. Misschien kan samen met Duitsland worden toegewerkt naar een nieuwe klasse conventioneel voortgedreven onderzeeboten in een bi- of multinationalaal verband, waarbij de kosten voor ontwikkeling en verwerving, maar ook voor training, exploitatie en onderhoud, worden gedeeld. Alleen maar kritiek leveren dat afschaffing leidt tot verlies van operationeel vermogen, technologische kennis en werkgelegenheid, is onvolgende.<sup>17</sup> Wat zijn de alternatieven? Hoe kan met minder budget een capaciteit toch behouden blijven door verdergaande samenwerking over de landsgrens heen? Dat zijn de vragen die beantwoord moeten worden, niet alleen voor de onderzeedienst, maar ook voor andere capaciteiten.

In veel gevallen is pooling & sharing voor Nederland onvermijdelijk

## Tot slot

Minister Hennis-Plasschaert heeft de opdracht voor eind 2013 een visie op de toekomst van de krijgsmacht te presenteren, niet alleen een besluit over de vervanging van de F-16. Wij hebben hetzelfde vertrekpunt gekozen bij de opstelling van de Clingendael-bijdrage. Daarbij is de leidraad geweest: gezien de ontwikkelingen van de internationale veiligheidssituatie, meewegend de internationale verplichtingen in de EU en de NAVO en uitgaand van het beschikbare budget volgens het regeerakkoord Rutte-2, hoe kan de krijgsmacht optimaal bijdragen aan de behartiging van de meest zwaarwegende Nederlandse belangen? Blijven inzetten op de veelzijdige krijgsmacht is geen optie, omdat de financiële middelen ontoereikend zijn. Daarmee heeft Rutte-2 zelf afstand

genomen van de doelstelling die Rutte-1 nog onderschreef.

Voor een krijgsmacht anders dan een veelzijdige, heeft Clingendael een menu aangeboden aan regering en parlement. De keuze is niet beperkt tot vier types. Mengvormen zijn mogelijk, zoals nadrukkelijk vermeld in ons rapport. De analyse leidt ertoe dat de 'robuuste' stabilisatiemacht het beste tegemoet komt aan de Nederlandse belangen. Dat is niet het resultaat van vooringenomenheid en gebrek aan analyse, maar de uitkomst van een studie gebaseerd op realistische uitgangspunten en een consistente methodiek. Een voorkeur hebben wij bewust niet aangegeven. De keuze is nu aan de Nederlandse politiek.

## NOTEN

- 1 We reageren op de volgende commentaren: Rob de Wijk in 'Rapport Clingendael over JSF is "gekleurd"', *De Telegraaf*, 15 februari 2013; Anne Tjepkema, 'Riemen vast! Alweer twee houvasten voor de toekomst van de krijgsmacht', *Atlantisch Perspectief*, april 2013, nr. 2; Marcel de Haas, 'Defensie: hoe nu verder?', *Reformatoisch Dagblad*, 1 maart 2013; Peter Wijninga, 'De F-35 en het nationaal belang', *Liberaal Reveil*, maart 2013; Wim van Eekelen, 'We kunnen het niet alleen', *Liberaal Reveil*, maart 2013; Bram Stemerink, 'De wijde wereld in voor minder geld', in dit nummer van de *Internationale Spectator*.
- 2 De Wijk, Tjepkema, Wijninga.
- 3 *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Ministerie van Defensie, 8 april 2011.
- 4 De Wijk respectievelijk Wijninga.
- 5 De Haas en Stemerink.
- 6 Zie Regeerakkoord van het kabinet Rutte-2.
- 7 De Wijk en Tjepkema.
- 8 Kritiek van o.a. Tjepkema.
- 9 Brief van de Minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen aan de minister-president en Minister van Algemene Zaken drs. M. Rutte, 11 oktober 2012.
- 10 Deze brief is op 12 oktober door de minister-president toegezonden aan de informateurs H.G.J. Kamp en W.J. Bos.
- 11 Eric Jan De Bakker & Robert Beeres, 'Vervanging van de F-16: financiële lessen uit het verleden', *Internationale Spectator*, april 2013, blz. 36-40.
- 12 Algemene Rekenkamer, *Rapport Uitstapkosten Joint Strike Fighter*, 25 oktober 2012, blz. 33-34.
- 13 Zie noot 9.
- 14 In het jargon: 'Suppression of Enemy Air Defence'. Hiervoor zijn specifieke middelen en bewapening nodig.
- 15 Overigens bestempelt Boeing de F-18 Super Hornet ook als een 5<sup>e</sup> generatie jachtvliegtuig.
- 16 Zo heeft onafhankelijk onderzoek uitgewezen dat de gevolgen voor de werkgelegenheid beperkt blijven tot verlies van 350 tot 1.350 netto arbeidsjaren in een beperkte periode van vier jaren. Zie: *F-35: Rapport van SEO inzake de industriële en werkgelegenheidsconsequenties van diverse scenario's*. Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie drs. M.J.M. Verhagen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 oktober 2012.
- 17 Tjepkema.
- 18 De Haas.

# *The accidental European? De rol van Nederland in het Europese buitenlandbeleid*

Dit voorjaar bracht de European Council on Foreign Relations de *European Foreign Policy Scorecard 2013* uit, waarin het Europese buitenlandbeleid van 2012 onder de loep wordt genomen. Volgens deze Scorecard was de invloed van Nederland op dat beleid in het afgelopen jaar aanzienlijk. Een constatering die binnenslands enige verbazing wekt.

Een boordeling van het buitenlandbeleid van een land wordt altijd bepaald door het perspectief van waaruit gekeken wordt. De uiteenlopende reacties op de hoge klassering van Nederland in de nieuwe *European Foreign Policy Scorecard* bevestigen dit beeld. Het jaar 2012 was voor Nederland een jaar van verandering. In april van dat jaar viel de centrum-rechtse coalitieregering van premier Mark Rutte vanwege gebrek aan steun voor de door haar voorgestelde bezuinigingsmaatregelen. Na de verkiezingen, die in september plaatsvonden, werd een nieuw kabinet gevormd dat in november aantrad. Rutte keerde terug als premier, maar nu als hoofd van een coalitiekabinet van VVD en PvdA, met Frans Timmermans (PvdA) als nieuwe minister van Buitenlandse Zaken. Maar ondanks de politieke onrust als gevolg van de val van Rutte-I die het land in het midden van het jaar in zijn greep hield, en ondanks de kans op groeiende eurosceptis onder de bevolking, die zich zorgen maakte over de consequenties van de bezuinigingsmaatregelen ter bestrijding van de financiële crisis, heeft Nederland in 2012, net zoals het jaar daarvoor, volgens de *Scorecard* een actieve bijdrage geleverd aan het EU-buitenlandbeleid. In de *Scorecard* staat Nederland op plek vijf als 'most frequent leader'.

Van buiten Nederland gezien lijkt die betrekkelijk hoge positie alleszins gerechtvaardigd, na een jaar waarin Nederland de ontwikkelingshulp minimaal op peil heeft weten te houden - zeker wat betreft de hulp aan landen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Sahel-regio (let wel: onder Rutte-II wordt bezuinigd op OS; eindred.). Een jaar ook waarin Nederland heeft deelgenomen aan gezamenlijke defensieprojecten in het kader van de NAVO en de OVSE teneinde de effecten van de bezuinigingen op de defensiebudgetten van de EU-lidstaten op te vangen. En een jaar waarin het achter de schermen een sleutelrol speelde in het overtuigen van partnerlanden hun aanvoer van energie te diversifiëren, teneinde de EU-sancties tegen Iran goed te kunnen uitvoeren. Allemaal onderwerpen waarbij Nederland zich op de *Scorecard* als 'leider' qualificeerde. Binnen Nederland werd deze notering echter met enige verbazing ontvangen; sommigen meenden dat van Nederland juist wel wat meer had kunnen worden verwacht.

Juist door deze verschillende perspectieven van waaruit men het buitenlandbeleid kan beoordelen, heeft de *Scorecard* zijn eigen methode; het beoordeelt de resultaten van het EU-buitenlandbeleid op de doelstellingen die zij zichzelf heeft gesteld, dit ter vermindering van de

**Susi Dennison** is policy fellow bij de European Council on Foreign Relations in Londen. (Vertaling van dit artikel uit het Engels door Peter Schregardus)

Kleinere lidstaten profiteren meer dan de grote lidstaten van het multiplier effect van de EU

subjectiviteit die inherent is aan een beoordeling van 27 lidstaten en diverse EU-instellingen op basis van hun capaciteiten. Binnen de fel omstreden EU van vandaag zou de zg. 'potential performance' door lidstaten verschillend worden beoordeeld; en zelfs binnen lidstaten, waar de bevolkingen er uiteenlopende visies op nahouden over wat de Unie als wereldspeler zou moeten en kunnen zijn; een dergelijk onderzoek zou uiterst verwarrend en weinig overtuigend zijn.

De uiteenlopende visies op de Nederlandse prestaties binnen het EU-buitenlandbeleid werpen een aantal interessante vragen op over de Nederlandse stijl van samenwerking binnen de Unie, alsmede over de verschillende rollen die de diverse lidstaten in 2012 hebben gespeeld in de vormgeving van het gemeenschappelijke buitenlandbeleid.

### Kleinere lidstaten verschaffen EU verrassende veerkracht in 2012

Volgens de *Scorecard* heeft de EU in 2012, hoewel zij zich al ruim drie jaar in de financiële crisis bevond en als gevolg daarvan haar 'soft power' aanzienlijk was afgenomen, op diplomatiek gebied redelijk gepresteerd. De resultaten wat betreft haar buitenlandbeleid zijn over 2011 en 2012 nagenoeg gelijk gebleven, en op sommige terreinen zelfs verbeterd; dat laatste geldt in het bijzonder voor de implementatie van de EU-strategie voor China en Rusland. Niettemin bleef het een uitdaging om invloed te hebben op de acties van deze partnerlanden.

De *Scorecard* neemt een algemene trend waar van verbeterde samenwerking tussen lidstaten op het gebied van EU-buitenlandbeleid (zo liet het afgelopen jaar een aanzienlijke daling zien van het aantal landen dat bij specifieke beleids-onderwerpen als 'slacker'<sup>1</sup> werd geclassificeerd; vooral bij de cases Cyprus, Italië en Polen). Uit de *Scorecard* blijkt ook welke rol kleinere landen kunnen spelen als initiatiefnemers. Terwijl het leiderschap van de Grote Drie het afgelopen jaar duidelijk afnam, hebben opmerkelijke en verrassende coalities van kleinere lidstaten zich zeer behulpzaam getoond in het ontwikkelen en verdedigen van initiatieven op het gebied van het EU-buitenlandbeleid.

De realiteit wijst uit dat het 'multiplier effect' van de Europese Unie groter is voor kleinere lidstaten dan voor grote lidstaten. En naar alle waarschijnlijkheid is ook het terugverdieneffect van

het Europees buitenlandbeleid voor kleinere lidstaten groter. Maar ook de EU plukt er de vruchten van wanneer een van de lidstaten een beleidsbeslissing doordrukt. Zo nam de Bulgaarse minister van Buitenlandse Zaken Mladenov, het initiatief tot het formeren van een kleine groep ministers van Buitenlandse Zaken om de EU Hoge Vertegenwoordiger voor het Europees Buitenlandbeleid, Catherine Ashton, te vertegenwoordigen bij bezoeken aan Libanon, Irak en het zuiden van de Kaukasus in 2012. Dit 'verenigd front' van de ministers Mladenov (Bulgarije), Bildt (Zweden) en Sikorsky (Polen) zette de Unie als collectief in een positief daglicht; het toonde de bereidheid om politieke middelen te bundelen. Een uiterst welkom initiatief in een jaar waarin de *European External Action Service* (EEAS) toch vooral in de schijnwerpers stond vanwege een gebrek aan vooruitgang.

Ook Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in deze door kleinere lidstaten geleide activiteiten. Nederland stond in 2012 zesmaal als leider te boek, aldus de *Scorecard*. Dat is weliswaar een keer minder dan in 2011 (toen scoorde ons land zeven maal), maar Nederland steeg in dit opzicht van de zevende (2011) naar de vijfde plaats (2012). In sommige gevallen was Nederland onderdeel van een grote coalitie, bijvoorbeeld bij het bewerkstelligen van financiële steun aan de MENA-regio, maar veelal had Nederland ook een belangrijke inbreng in kleinere coalities, zoals de vastberaden positie die het, samen met Duitsland en Zweden, innam bij het aandacht vragen voor de bevordering van mensenrechten in Rusland.

Nederland blijkt in 2012, overeenkomstig de algemene tendens tot versterking van de samenwerking inzake het EU-buitenlandbeleid, minder politiek kapitaal te hebben geïnvesteerd in het blokkeren of tegenhouden van dat beleid. Kreeg Nederland in 2011 nog zes keer het stempel 'slacker' opgeplakt, in 2012 was dit maar één maal het geval; het betrof hier de weigering van Den Haag om in te stemmen met visaliberalisering voor de oostelijke burens van de Unie, een standpunt dat in lijn was met het strengere immigratiebeleid van Rutte-I.

### Nederlandse samenwerkingsstijl binnen de EU

Belangrijker wellicht dan de plaats van Nederland op de *Scorecard*, is dat uit de samenwerking van Nederland met de EU-instellingen en andere lidstaten inzake het buitenlandbeleid, de contouren van een specifieke Nederlandse leiderschapsstijl kunnen worden gedestilleerd.

Allereerst blijkt Nederland een effectief EU-beleid voor te staan voor alle regio's die de *Scorecard* omvat, in plaats van een vernauwd blikveld op maar enkele regio's. Nederland wordt in alle hoofdstukken van die *Scorecard*, met uitzondering van de hoofdstukken 'China' en 'Wider Europe', ten minste eenmaal als leider geïdentificeerd; en zelfs wat betreft deze twee hoofdstukken is Nederland meestal een 'active supporter'. Deze brede aandacht doet vermoeden dat het Nederlandse buitenlandbeleid in het kader van de EU verder reikt dan de traditionele 'koopman en dominee'-prioriteiten van bevordering van internationale handelsbetrekkingen en verdediging van mensenrechten. Toch bevatten de gebieden waar Nederland als 'leider' op de nieuwe *Scorecard* te boek staat, nog wel deze eeuwenoude prioriteiten, zoals bevordering van mensenrechten in Rusland en een blijvende prominente plaats voor ontwikkelingssamenwerking, waaraan door het kabinet Rutte-I een handelsagenda is toegevoegd en die door de huidige regering wordt voortgezet.

Ten tweede kan het belang dat Nederland hecht aan een collectief EU-buitenlandbeleid worden afgeleid uit zijn pogingen consensus te bereiken. In gevallen waarin het niet als leider heeft opgetreden, heeft het vaak, op ambtelijk niveau, een belangrijke rol gespeeld, en wel als makelaar die tussen verschillende lidstaten compromissen wist te bewerkstelligen. Een duidelijk voorbeeld betreft het sanctiepakket tegen Iran; daarbij speelde Nederland een zeer belangrijke rol, namelijk om de meer terughoudende lidstaten te overtuigen van het belang van de sancties en om de lidstaten die wat betreft hun energiebehoeften afhankelijk waren van Iran te bewegen hun energie-importen te diversifiëren.

Ten slotte blijkt Nederland, als 'leider', vaak de rol van een 'sponsorleider' te spelen en - ondanks de bezuini-

gingsmaatregelen - bereid te zijn te investeren om op te treden als een wereldspeler. Hoewel Nederland op de *Scorecard 2012* een classificatie als 'slacker' kreeg vanwege het snijden in de ontwikkelingshulp in 2011, wist het zijn uitgaven voor ontwikkeling toch rond de 0,75% BNP te houden en investeerde het in 2012 weer fors, met name in de bestrijding van voedselschaarste in de Hoorn van Afrika, Soedan en de Democratische Republiek Congo. Op de nieuwe *Scorecard* heeft het in deze categorie de leiderschapspositie weer ingenomen, o.a. vanwege het niet verder snijden in de ontwikkelingsuitgaven ondanks de begrotingsdruk.<sup>2</sup> En het bleef zich richten op cruciale gebieden, zoals de Sahel-regio en de MENA-regio.

Die begrotingsdruk heeft Nederland ook onderzocht op het gebied van defensie. Zo nam het kabinet Rutte in 2011 het unilaterale, en enigszins omstreden besluit het Nederlandse materieel aan gevechtstanks van de hand te doen. Maar Nederland blijkt wel weer een aanzienlijke strategische rol te hebben gespeeld in Europees en NAVO-verband om de gevolgen van bezuinigingen op defensie in Europa zoveel mogelijk binnen de perken te houden. Het is een voorvechter van 'pooling and sharing' in defensiesamenwerking. Een voorbeeld hiervan was het uitvoeren van een programma, samen met Frankrijk en Duitsland, voor het in de lucht bijtanken van militaire vliegtuigen.

### 'Accidentally European?'

De vraag wat Nederland er nu toe heeft aangezet om in 2012 zo'n constructieve rol te spelen in het EU-buitenlandbeleid, is van buitenaf moeilijk te beantwoorden. Die constructieve rol is toch enigszins verrassend, gezien de afgenomen traditionele pro-Europese gezindheid van de *mainstream* Nederlandse politieke partijen in het afgelopen decennium, richting Euro-pragmatisme. En anti-EU-partijen, zoals de PVV, hebben meer aanhang gekregen. Het is wellicht nog verrassender gezien het gegeven dat Nederland voor een groot deel van 2012 onder aanvoering stond van kabinet Rutte-I,

Het Nederlandse beleid in het kader van de EU reikt verder dan de traditionele 'koopman en dominee'-prioriteiten

dat er een beperkt buitenlandbeleid op naield. Maar als we verder kijken, dan lijken de eerste tekenen van Rutte-II erop te wijzen dat dit beeld van een pragmatische, maar ook activistische benadering tot de EU, die niet slechts beperkt blijft tot het buitenlandbeleid, maar ook opgaat wat betreft het intern oplossen van de eurocrisis, overeind blijft. De benoeming van Jeroen Dijsselbloem (die toen nog maar amper zes maanden in functie was als de Nederlandse minister van Financiën) tot voorzitter van de Eurogroep illustreert deze constructieve benadering.

Zweden en Polen (de andere twee meest actieve kleinere lidstaten in de laatste twee edities van de *Scorecard*) hebben duidelijk een activistische minister van Buitenlandse Zaken die de betrokkenheid bij de EU bevordert, zowel gedreven vanuit het aan de EU gehechte belang, alsook vanuit een eigen politieke agenda. Een en ander is minder vanzelfsprekend in het geval van Nederland, maar nietemin hebben opeenvolgende kabinetten er blijk van gegeven het waardevol voor Nederland te vinden om zich actief op te stellen als het om het EU-buitenlandbeleid gaat. Eén verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat het fameuze 'multiplier effect' van de EU een efficiënte manier is om de Nederlandse belangen en waarden naar buiten toe uit te dragen. Dat gaat zelfs op als het multiplier effect wordt verminderd door wat de aan Instituut Clingendael verbonden wetenschappelijk onderzoekster Louise van Schaik de 'Nederlandse dubbele identiteitscrisis' heeft genoemd. Nederland beseft dat zijn invloed tanende is, maar ook de Europese Unie, waarlangs Nederland zijn boodschap de wereld in wil helpen, verkeert in crisis.

Omgekeerd zou men kunnen redeneren dat de samenwerking van Nederland op het gebied van het EU-buitenlandbeleid wijst op een afname van prioriteit voor het buitenlandbeleid op nationaal niveau. Wellicht kan dat verklaard worden doordat de nationale regering zich moet richten op de binnenlandse uitdagingen. Daarom wordt meedinen op de algemene stroom van het Europees beleid, in plaats van een te extreme positie in te nemen, als een gemakkelijke manier gezien om de Nederlandse belangen en waarden buiten de grenzen te beschermen. Deze vraag behoeft meer analyse en nader onderzoek naar de mate waarin Nederlandse belangen overeenkomen met c.q. dicht genoeg raken aan de Europese hoofdstroom. Wordt het Nederlandse belang gediend door simpelweg een goede Europeaan te zijn?

## 'Getting the mix right'

Uiteraard is een groot aantal classificaties als 'leider' voor een EU-lidstaat niet de enige manier om een constructieve speler in het EU-buitenlandbeleid te zijn. Om een bepaald beleid te effectueren, heeft men evengoed actieve medestanders nodig, die bereid zijn aan hun woorden daden en middelen toe te voegen en de overeengekomen strategieën in hun bilaterale betrekkingen door te voeren. Ook is het nodig over charismatische leiders te beschikken die dienen als pioniers van ideeën en bepleiters van het gewenste beleid.

Veel hangt voorts af van het soort leiderschapsrol dat lidstaten in dit verband vervullen. Zo viel in 2012 op dat Frankrijk weliswaar een constructieve leiderschapsrol speelde, maar dan wel vaak unilateraal – bijvoorbeeld door het besluit de oppositie in Syrië officieel te erkennen of door zijn steun aan het Palestijns verzoek als staat bij de Verenigde Naties erkend te worden, zonder voorafgaand consensus of steun te zoeken bij de andere EU-lidstaten. Hoewel wat beide voorbeelden betreft deze koers toch constructief was – gegeven het feit dat de Franse acties stuwkracht aan deze kwesties gaven, en er binnen de

The European Foreign Policy Scorecard, gepubliceerd door de European Council on Foreign Relations, is een vernieuwend onderzoeksproject dat jaarlijks de prestaties van Europa wat betreft haar betrekkingen met de rest van de wereld stelselmatig beoordeeld. De eerste editie van de Scorecard beoordeelde de Europese prestaties in 2010 – het "jaar nul" voor het nieuwe 'foreign policy framework', zoals gecreëerd door het Verdrag van Lissabon. In de derde editie vindt u de beoordeling van de prestaties van de 27 EU-lidstaten en de EU-instellingen op zes hoofdonderwerpen, t.w. hun betrekkingen met China; Rusland; de Verenigde Staten, 'Wider Europe'; MENA (het Midden-Oosten en Noord-Afrika); en hun prestaties wat betreft multilaterale aangelegenheden en crisis management.



EU überhaupt moeilijk consensus voor kon worden gevonden gezien de posities waar de andere lidstaten zich hadden ingegraven - is een dergelijk unilateraal leiderschap niet altijd optimaal.

De meer op ondersteuning gerichte leiderschapsstijl van Nederland is weliswaar niet van het type pionier, desondanks is de Nederlandse rol van groot belang voor het Europese buitenlandbeleid. Het mag dan misschien een 'accidental European' zijn die slechts zijn nationale belangen behartigt, in plaats van een land dat een ideologische betrokkenheid voor een sterke EU op het wereldtoneel koestert, het effect is hetzelfde en welkom – zeker nu de EEAS nog onvoldoende is ontwikkeld om een sterke rol te spelen als de consensus-makelaar van Europa. Bovendien is de traditionele Nederlandse overtuiging van de

multilateralistische visie op een 'rules-based' internationale orde van vitaal belang voor het optreden van de EU binnen de VN en andere internationale fora.

De EU blijft zich ontwikkelen en dat gaat vergezeld van uiteenlopende vormen van betrokkenheid bij de EU. Dat vormt een uitdaging. Zo zullen de komende jaren bijvoorbeeld beslissend zijn voor de relatie van Groot-Brittannië tot de EU, en ook andere staten zullen de Britse belangenafweging in de EU nauwlettend volgen. Doorslaggevend zal zijn hoe de publieke opinie in sleutel-lidstaten als Nederland zich zal uitspreken over de toekomst van de Unie, dat is belangrijk zowel voor de lidstaten zelf als voor het externe optreden van de Europese Unie.

## NOTEN

- 1 'Slacker' zou men kunnen vertalen als 'lijntrekker' of een land 'dat er de kantjes van af loopt'.
- 2 De benoeming van Nederland als vijfde op de *Scorecard* wat betreft leiderschap heeft alleen betrekking op het jaar 2012. De bezuinigingen van het kabinet Rutte-II, juist op een aantal van de genoemde punten,

hebben dus geen effect op deze score. Die bezuinigingen zullen pas in 2013 effect sorteren.

# Europa ploetert zich door de eurocrisis

**De eurocrisis mag dan drieënhal jaar oud zijn en het crisisbeleid van de EU soms chaotisch, we betalen nog steeds met de euro en de kans dat de eurozone binnenkort groter wordt, is reëler dan dat ze opbreekt. De Europese integratie is taai en kleverig; het stukt, het rammelt en het hapert, maar het valt niet stil en het keert nooit om.**

**D**e eurocrisis barstte drieënhal jaar geleden los, toen de Grieken in financiële moeilijkheden geraakten. De staatskas was leeg, de economie in slechte staat en de overheidsschuld hoog. De bekentenis dat het begrotingstekort veel groter was dan oorspronkelijk gezegd, was de druppel die de emmer deed overlopen. De crisis kent uiteraard vele oorzaken en werd in de hand gewerkt door de bankencrisis die in 2008 Europa bereikte. In het geval van Griekenland had het zeker te maken met wanbeheer en een slecht functionerend overheidsapparaat. Maar het had ook te maken met banken, overal in Europa, die veel risico's namen door het land steeds opnieuw goedkope kredietlijnen toe te werpen. En met bedrijven elders in Europa die jarenlang goede zaken deden in Griekenland. In Parijs of Berlijn was weinig protest te horen, zolang men flink verdiende aan mediterrane klanten die zich, onder meer voor overdreven defensie-aankopen, diep in de schulden staken. Eind 2009 was de situatie zodanig uit de hand gelopen dat de financiële markten de geldkraan abrupt dichtdraaiden.

Maar Griekenland was niet het enige probleemland. Ook Ierland en Portugal kregen het moeilijk om zichzelf nog te financieren. Andere landen, waaronder Spanje, Italië en op een bepaald moment ook België, vertoefden in de gevarenzone en betaalden hoge rentes – zeg maar bibbergeld – indien ze nog leningen wilden afsluiten. Begin 2013 bracht vooral Cyprus de eurocrisis weer op de voorpagina's.

Het (voorlopige) hoogtepunt van de crisis lag echter vorig jaar, aan het begin van de zomer. Griekenland had een bijkomend reddingsplan

nodig, maar na de verkiezingen in mei bleek het niet mogelijk een stabiele regering te vormen.<sup>1</sup> In juni kwamen er nieuwe verkiezingen, met winst voor het extreem-linkse *Syriza*.<sup>2</sup> Maar de centrum-rechtse partij *Nieuwe Democratie* haalde iets meer stemmen, waardoor het toch lukte een regering bijeen te harken, weliswaar met partijen die zware klappen hadden gekregen. Talrijke commentatoren riepen toen dat het vertrek van Griekenland uit de eurozone, de grexit, onvermijdelijk was. Citibank schatte die kans voor het einde van 2012 in op 90%.<sup>3</sup> Scenario's die het hadden over een opsplitsing van de euro in een neuro en een zeuro, werden met grote ernst besproken in kranten en duidingsprogramma's. Het leek een kwestie van weken, hooguit maanden.

Intussen zijn we een jaar en weer enkele crisisopstoten verder, en toch betalen we nog steeds met de euro, van Nicosia via Athene tot in Berlijn. De munt is taaier dan velen verwachtten. De kans dat de eurozone binnenkort groter wordt, is reëler dan dat ze opbreekt. Waarom vergisten zoveel waarnemers zich?

In deze bijdrage argumenteren we dat er in het chaotische beleid toch een logica zit. Inzicht in de dynamiek van de politiek maakt het ook mogelijk voorspellingen te doen over het vervolg van de crisis. Maar we beginnen met een herhaling van de feiten.

## Noodleningen en besparingen

Snel na het uitbreken van de Griekse crisis besloten Europese leiders om het land niet aan zijn lot over te laten. Dat klonk nobel, maar met sympathie of compassie had het weinig te maken. In

Thibaut Renson en  
Hendrik Vos zijn verbonden aan het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent.

Een kind omringd door rotzooi op een lege markt in de stad Chania, Kreta. De eurocrisis werd ook een sociale crisis, met sluitingen van bedrijven, torenhoge werkloosheid en vooral een massa jongeren zonder perspectief.

Foto Space Shoe



een Europese Unie met vrij kapitaalverkeer sloten lidstaten leningen af bij financiële spelers in nagenoeg alle andere lidstaten. Als Griekenland op een ongecontroleerde manier failliet zou gaan, zou dat impliceren dat het zijn schulden niet meer zou terugbetalen. Op die manier zouden overal in Europa de schuldeisers, zoals banken, miljarden verliezen moeten boeken. Zo snel na de vorige bankencrisis zag niemand dat zitten. Lidstaten betaalden de afgelopen jaren een spectaculaire prijs om hun banken, en daarmee het spaargeld van hun inwoners, te redden. In vergelijking daarmee zou een reddingsplan voor Griekenland veel minder kosten.

Dus kwam er een noodlening vanuit het IMF en de andere eurolanden. Later werd ook een schuldherschikking doorgevoerd. Daarnaast werd Griekenland onder druk gezet om te besparen: de openbare financiën moesten weer op orde komen. Die combinatie van noodleningen in ruil voor zware saneringen, werd de basis voor de Europese aanpak van de crisis.

Datzelfde recept werd toegepast toen Ierland en Portugal in de problemen kwamen. De *ad hoc*-noodlening werd nu een tijdelijk noodfonds en later werd beslist er een permanent noodfonds van te maken. Op die manier hoopten de Europese leiders dat de financiële markten weer vertrouwen zouden krijgen, ook in risicolanden. Ze pro-

beerden immers duidelijk te maken dat de Unie altijd klaar zou staan om – onder voorwaarden – leningen te verschaffen aan landen in nood. Om het risico op besmetting in te dammen, werden bovendien niet alleen de probleemlanden, maar alle landen in de Unie onder druk gezet om hun overheidsfinanciën te saneren. De achterliggende gedachte was dat landen met ontspoorde begrotingen heel kwetsbaar waren voor de grillen van de markten.

De precedentes in Griekenland en elders bewezen dat private geldschietters de geldkraan dichtdraaiden zodra de vrees ontstond dat een land zijn schulden misschien niet meer zou terugbetalen. De eurocrisis werd vooral beschouwd als een schulden crisis, en dus moest daar iets aan gedaan worden. Landen in de eurozone met ontsporende begrotingen zouden voortaan stevig gesanctioneerd worden. Dit werd uitgewerkt in een verdrag, in wetten en in afspraken die luisteren naar wonderlijke namen als *Fiscal Compact*, *Sixpack* en *Twopack*. Het kwam er telkens op neer dat overheden gedisciplineerder moesten zijn en minder mochten uitgeven.

Maar deze afspraken volstonden niet om de rust op de markten te doen wederkeren. De aanpak had bovendien manifest perverse effecten: landen dreigden zich kapot te besparen. Dat werd duidelijk in Griekenland, maar ook elders: waar het meest gesaneerd werd, kromp de economie het sterkst.

## Nieuwe instrumenten

De eurocrisis werd ook een sociale crisis, met sluitingen van bedrijven, torenhoge werkloosheid en vooral een massa jongeren zonder perspectief. Verkiezingsuitslagen in Griekenland en recenter ook in Italië duiden op wanhoop bij de bevolking. Extreme partijen en dubieuze politici aan alle zijden van het spectrum hebben de wind in de zeilen.

Europese leiders gingen in de loop van 2012 dan ook praten over andere instrumenten die moesten worden ingezet. Met alleen maar besparen lukt het niet om de acute problemen te bestrijden. Er werd met de Europese Investeringsbank een groei strategie afgesproken, met het plan slimme investeringen te doen waarmee de economie, vooral in de probleemlanden, weer zou aantrekken. Ook de werkloosheid moest worden aangepakt. Om het vertrouwen in de financiële sector te herstellen, zouden banken onder een gemeenschappelijk toezicht komen. Hun

(te) risicovolle activiteiten uit het verleden toonden aan dat het bestaande nationale toezicht niet goed werkte. Toezichthouders hadden niet de neiging om de eigen banken streng te beoordelen en kregen moeilijk zicht op een sector die zich volop grensoverschrijdend organiseerde. Er werd ook nagedacht over een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor failliete banken en probleeminstellingen zouden rechtstreeks met Europees geld ondersteund kunnen worden, zonder de nationale begrotingen buitensporig te bezwaren. Er was zelfs sprake van een Europese depositogarantie. En meer algemeen werd er gewerkt aan een plan voor een sterker economisch bestuur van de eurozone, waarbij fundamentele economische beslissingen (bijvoorbeeld over lonen, belastingen, pensioenen) meer in overleg zouden worden genomen.

De daadwerkelijke implementatie van al deze afspraken valt tegen. Voor de groei strategie wordt maar weinig geld uitgetrokken; concrete maatregelen om de werkloosheid te bestrijden, blijven uit. Het banktoezicht zal in eerste instantie slechts op grote banken betrekking hebben en plannen voor een afwikkelingsmechanisme en depositogarantie zijn naar later verschoven. De gemeenschappelijke afspraken inzake economisch bestuur zijn vooralsnog beperkt gebleven tot de eerder overeengekomen regels inzake begrotingsdiscipline. De nieuwe instrumenten die in 2012 op de agenda kwamen, blijven goeddeels in het stadium van de intenties hangen.

## Van manisch naar depressief en terug

Dat heeft wellicht te maken met de *sense of urgency* die sinds de zomer van 2012 is weggeëbd: de financiële markten werden stabielere en Spanje en Italië kunnen weer onder gunstiger voorwaarden geld ophalen. Heel wat Europese leiders vertellen sinds enkele maanden dat we het ergste van de eurocrisis gehad hebben. Het scharnierpunt was wellicht de aankondiging van de Europese Centrale Bank, in de loop van de zomer, dat zij bereid was om – onder voorwaarden – probleemlanden ongelimiteerd bij te springen, als dat nodig zou zijn om de euro te redden. Anders gezegd: als een land zoals Spanje of Italië op de private financiële markten niet meer aan financiering raakt, dan zal de ECB tussenbeide komen en zelf (goedkoop) geld lenen aan deze landen. De ECB kan dat doen, want ze beschikt in theorie over een ongelimiteerde voorraad euro's: ze drukt ze namelijk. Onder Duitse druk en omwille van de vrees voor inflatie aarzelde de ECB lang om

Cypriotische banken hebben de reputatie hoge rente uit te keren, nauwelijks belastingen te heffen en geen vragen te stellen bij de herkomst van het geld

## De kwestie- Cyprus maakte duidelijk hoe snel de sfeer kan omslaan

deze aankondiging te doen, maar de problemen in Spanje en Italië werden erg groot en het inflatierisico was beperkt genoeg om het er dan toch op te wagen. Het effect was navenant: over de financiële markten viel een grote rust en de euro won opnieuw aan waarde. Daardoor daalde de bereidheid om voort te maken met die nieuwe instrumenten in de strijd tegen de crisis.

Dat de euforie voorbarig was, bleek in maart 2013, toen de situatie in Cyprus uit de hand liep.<sup>4</sup> Cypriotische banken hebben de reputatie om hoge rente uit te keren, nauwelijks belastingen te heffen en geen vragen te stellen bij de herkomst van het geld. De afgelopen jaren zou veel misdaadgeld uit Rusland zijn aangetrokken. De banken hadden dat geld op hun beurt uitgeleend aan Griekenland, maar door de Griekse problemen leden ze grote verliezen. De overheid hield ze zo lang mogelijk recht, maar stilaan was ook de Cypriotische staatskas leeg. Er was 17 miljard euro nodig om het land te helpen. In principe kon dat geleend worden vanuit het Europese noodfonds, maar daarmee zou de Cypriotische staatsschuld stijgen tot een onhoudbare 185% van het BBP. De andere eurolanden wilden maar tien miljard euro lenen. De rest van het bedrag moest Cyprus zelf ophoesten en dat kon alleen gehaald worden waar het zit: bij de banken. Voor het eerst kwamen mensen met spaargeld in het vizier.<sup>5</sup> Omdat de Cypriotische president de reputatie van Cyprus als casino-economie niet op het spel wilde zetten, zag het er even naar uit dat de kleine spaarder mee in bad werd getrokken. Dat plan ging niet door: de Cyprioten protesteerden heftig en in andere landen groeide de vrees voor een *bankrun*. Als kleine bedragen niet meer gegarandeerd zijn, dan gaan mensen uit voorzorg misschien overal hun spaarcenten van de banken halen. Die zouden zo nog meer in de penarie raken. Het plan is intussen bijgestuurd: alleen de grote spaarders moeten bijdragen, net als de obligatiehouders van de banken.<sup>6</sup>

De evenementen rond Cyprus maakten duidelijk hoe snel de sfeer kan kantelen, van manisch naar depressief en terug. De euro bestaat nog, maar de eurocrisis is niet voorbij.

### **Method in the madness**

Met de beslissingen over Cyprus strompelden de Europese leiders over alweer een nieuwe horde. Dat gebeurde tijdens nachtelijk beraad, in crisissfeer en met warrige communicatie. Het was de voorbije jaren nooit anders. Griekenland werd al improviserend voor het faillissement behoed, er

waren crisisvergaderingen nodig om de implosie van Ierland en Portugal te voorkomen, Spaanse banken werden pas gered toen ze op het punt stonden om over de kop te gaan. En nu bleven Europese leiders uit hun bed voor Cyprus.

Er zit wel degelijk een patroon in de aanpak van de crisis: als de zaken echt dreigen te ontsporen en er geflirt wordt met de chaos, dan wordt de angel er op het laatste moment steeds uitgehaald. Al is het maar voor even. Dat lijkt een eindeloos geptoeter en eigenlijk is het dat ook.

De eurocrisis kwam echter niet met een handleiding en dus moet er wel geïmproviseerd worden. Daarbij verdedigt elke lidstaat vooral het eigenbelang. Het belangrijkste bindmiddel is de angst voor chaos. Zoals eerder gezegd: de noodfondsen zijn niet opgericht uit medelijden, maar vanwege het besef dat de landen in de eurozone zo sterk verweven zijn dat de problemen van één land afstralen op de andere landen.

De Europese integratie, en zeker de beslissing om de euro in te voeren, creëerde een innige lotsverbondenheid. Die samenwerking brengt in een geglobaliseerde wereld heel wat politieke en economische voordelen mee: in vergelijking met de rest van de wereld vormen de landen van de Unie een oase van rust, stabiliteit en welvaart. Maar er hangt ook een prijskaartje aan: beleidskeuzes in het ene land hebben onvermijdelijk gevolgen voor andere landen. Daarom waren de lidstaten de afgelopen maanden ultiem bereid om een groot deel van de zeggenschap over hun nationale begroting af te staan aan Europa. Dat gebeurt niet uit enthousiasme, maar omdat het een kwestie van moeten is.

In zijn speech in Oslo, naar aanleiding van de toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede aan de EU, had president Herman Van Rompuy het over het geheime wapen van de Unie: door voortdurend onderhandelen wordt de verbondenheid steeds intenser, en daarmee ook de noodzaak samen met problemen om te gaan. De aanpak van de eurocrisis bevestigt het bestaan van dit geheime wapen. Dit strijdtuig treft wel pas echt doel als de Unie al met één been boven de afgrond hangt.

### **Een complex experiment**

De vraag is of het überhaupt anders kan dan al strompelend. Aan de tekentafels van vele economen blijktbaar wel. En als er met een schone lei zou worden begonnen, zeker ook. In dat geval zou Griekenland of Cyprus bijvoorbeeld niet in

de muntunie zitten. Voor politici die de afgelopen maanden de knopen moesten doorhakken, lag het iets gecompliceerder. Wat de ene econoom voorstelt als de oplossing, luidt voor de andere pas écht de ondergang in. De ene adviseur zweert bij begrotingsdiscipline, terwijl de andere vreest dat de economie op deze wijze nooit zal aantrekken. Terwijl de ene pleit voor de opsplitsing van de eurozone, waarschuwt de andere voor de schokgolven die zo'n manoeuvre door de wereldeconomie zal jagen. Wie die waarnemers bezig hoort, raakt al gauw de kluts kwijt. Analyses klinken aanvankelijk altijd plausibel en gaan vergezeld van staaf- en taartdiagrammen in diverse kleuren. Maar de waarheid is dat niemand perfect de gevolgen van drastische beslissingen kan inschatten. Dat de risico's bij een misstap heel groot zijn, is wel duidelijk. De sprong vooruit kan ook de duik in de afgrond worden. Dus wordt er geploeterd, en dat gebeurt vaak wat aarzelend en desnoods wordt er teruggekrabbeld. Dat was het geval toen beslist werd dat ook kleine Cypriotische spaarders een deel van hun spaargeld zouden verliezen.

Een fraai beeld geeft dat niet, maar het punt is dat de simpele oplossingen om uit deze crisis te komen, alleen bestaan in de hoofden van de stuurder aan de wal. In realiteit bestaat dé weg niet die iedereen naar het einde van de crisis voert. Elke zogezegde oplossing brengt andere verliezers voort. In het ene plan verliezen spaarders, in het andere plan zijn het werklozen en steuntrekkers, de ene keer obligatiehouders van banken of leiders van grote bedrijven, de andere keer vooral gepensioneerden of ambtenaren. Afhankelijk van de remedie zien de voornaamste slachtoffers er steeds anders uit. Oplossingen die als zogezegd neutraal worden voorgesteld en waarbij iedereen wint, bestaan niet. Ze zeggen vooral veel over de ideologische voorkeuren van de waarnemers die ze suggereren.

In die context, met uiteenlopende belangen, moeten dus beslissingen worden genomen. Bovendien gaat het dan nog eens om zeventien landen die telkens rond de tafel zitten. Elk van de leiders moet verantwoording afleggen aan het eigen parlement en de eigen kiezers. Angela Merkel wil straks in Duitsland herkozen worden en zal geen stemmen halen in Cyprus of Griekenland. De Spaanse of de Portugese premier mogen de steun van hun parlement niet verliezen. De puzzel ligt dus extreem complex. Toch zijn grote ongelukken tot nog toe vermeden, precies omwille van de angst voor chaos en het ultieme besef van lotsverbondenheid.



Beeld quapan / Karl-Ludwig  
G. Poggemann

## En hoe gaat het nu verder?

De eurozone, met één munt en zeventien achterliggende economieën die zich ieder op een andere manier ontwikkelen, zit vol imperfecties. Maar het is niet zo dat ze alleen kan overleven als de perfectie benaderd wordt. Geen enkel regime, waar ook ter wereld, is perfect gekalibreerd, al is het maar omdat de perfectie er voor de ene anders uitziet dan voor de andere. En er zijn altijd wel groepen die belang hebben bij de *status quo*. De vraag moet zijn of er voldoende vermogen is om corrigerend op te treden als de situatie uit de hand loopt.

Wie naar de dynamiek van de politiek kijkt, begrijpt dat de eurocrisis geen scherp einde zal kennen. Er komt geen dramatische implosie, maar ook geen wonderoplossing. De eurocrisis is eerder een proces. Ze zal voorbij zijn als er weer vertrouwen is. Bij bedrijven, bij banken, bij de bevolking. Als landen weer aan geld raken zonder dat ze daar ondraaglijke rentes voor moeten betalen. Als werkgelegenheidscijfers een positieve trend kennen. Als Europa in rustiger vaarwater komt en goed nieuws over groei, werkgelegenheid en schuldafbouw stilaan dominant wordt. Problemen van vandaag zullen daarbij nog lang doorwerken en het is best mogelijk dat er straks weer acute opstoten komen, met falende banken en crisis-overleg over Slovenië of Italië, gevolgd door alweer een ontmijnende maatregel.

De eurocrisis toont aan dat de creativiteit om uiteindelijk tot oplossingen te komen, haast grenzeloos is. Ook al is niets voor de eeuwigheid – en munten al zeker niet – het ziet er niet naar uit dat er op middellange termijn opnieuw drachmen zullen worden ingevoerd. De nieuwe eurobiljetten die sinds kort in omloop zijn, worden zowaar voorzien van een watermerk van 'Europa', de prinses uit de – jawel – Griekse mythologie naar wie het continent is vernoemd.

De sprong vooruit  
kan ook de duik  
in de afgrond  
worden

De politieke wil om de euro overeind te houden, is dus nog altijd intact. Maar daarmee is de crisis niet voorbij. Na ruim drie jaar eurocrisis gaat het er op de financiële markten (voorlopig) wat rustiger aan toe, maar met de economie ging het alleen maar bergafwaarts. In veel landen worden de gevolgen voor de bevolking nu pas echt zichtbaar: werkloosheid, armoede, afbreken van sociale voorzieningen, stijgende zelfmoordcijfers en hoog opgeleiden die hun heil elders zoeken (in Italië vlucht thans bijna 30% naar het buitenland).<sup>7</sup>

Wil Europa op een duurzame manier uit de eurocrisis klauteren, dan ligt er nog veel werk op de plank.

Maar Europese integratie is taai en kleverig. Het stukt en het rommelt en het hapert. Maar het valt niet stil en het keert nooit om. Het is eenrichtingsverkeer, omdat het ontmantelen van het project met hoge kosten gepaard gaat. En omdat de uitdagingen van morgen hoe dan ook vragen om een gezamenlijke aanpak.

## NOTEN

- 1 <http://euobserver.com/political/116165>
- 2 <http://euobserver.com/economic/116648>
- 3 <http://www.reuters.com/article/2012/07/26/us-grexit-citi-idUSBRE86P09920120726>
- 4 <http://www.euractiv.com/euro-finance/cyprus-bailout-talks-keep-eu-neg-news-518535>
- 5 <http://euobserver.com/economic/119503>
- 6 <http://www.euractiv.com/euro-finance/cyprus-clinches-minute-bailout-d-news-518704>
- 7 <http://istat.com>

# GRAAG NIEUWE ADV LEVEREN NIET IN FULL-COLOR



## Een wereld in onzekerheid

### Clingendael Strategische Monitor 2013

Een wereld in onzekerheid; zo luidt de titel van de Clingendael Strategische Monitor 2013. Deze tweede editie schetst een wereld die in veel opzichten continuïteit vertoont in vergelijking met de Monitor 2012. Maar er is ook sprake van veranderingen, die het overheersende beeld van internationale onzekerheid en daarmee het risico van onveiligheid versterken. Zo is de verschuiving van de mondiale machtsverhoudingen het afgelopen jaar in een stroomversnelling geraakt, met oplopende spanningen tussen de grote mogendheden – de VS en China in het bijzonder – als gevolg. Op het vlak van internationale samenwerking is er tegelijkertijd sprake van stagnatie, waarbij zich duidelijker het gevaar van een ‘leiderloze’ wereld aftekent. Niet-statelijke actoren spelen een belangrijke rol, maar de staat lijkt op tal van dimensies weer terug te zijn op het internationale toneel. Tot slot is er een groeiend aantal ‘hot spots’ in diverse regio’s, zoals Syrië en Mali, die een bron van instabiliteit en conflict vormen. Het totaalbeeld wijst, kortom, op grotere onzekerheid, het ontstaan van een meer multipolair wereldbestel en op steeds stroevere samenwerking. Ontwikkelingen die vanuit Nederlands perspectief reden tot zorg zijn.

De Clingendael Strategische Monitor 2013 is te downloaden via de Clingendael website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)

Voor inlichtingen kunt u zich wenden tot het secretariaat van Instituut Clingendael, tel. 070-3746630.

*Jan Rood  
Rosa Dinnissen*



**Clingendael**  
Netherlands Institute of International Relations

# Crisis zet sociaal Europa onder druk

**De sociale gevolgen van de crisis zijn in veel eurolanden inmiddels ronduit schrikbarend.**

**Bezuinigingen moeten op een sociaal verantwoorde wijze vorm krijgen. In Nederland hebben de**

**sociale partners inmiddels een sociaal akkoord afgesloten met de overheid. Dat voorbeeld zou in**

**Europa navolging verdienen.**

**H**erinnert u het zich nog? Het is maart 2013 als het kwartaaloverzicht van de werkgelegenheid en de sociale staat van de EU verschijnt. Daarin wordt geschetst dat de werkloosheid in de EU op het hoogste niveau ooit is. Dat de situatie van veel Europese huishoudens, en van de jeugd in het bijzonder, blijft verslechteren. Een belangrijk deel van de bezuinigingen in de lidstaten slaat neer bij de uitgaven voor sociale bescherming. Uitgaven aan de sociale zekerheid functioneren onvoldoende als stabilisator van de economie. En druk op de lonen in de publieke sector heeft geleid tot een aanzienlijke reductie van het reële gezinsinkomen, met als gevolg een zware druk op de levensstandaard van huishoudens.<sup>1</sup>

Op 11 april presenteerde de Europese Commissie haar rapport *Industrial Relations in Europe in 2012*. Het rapport concludeert dat de crisis de sociale dialoog onder druk heeft gezet, dat sociale partners op nationaal niveau niet altijd geconsulteerd zijn over ingrijpende nationale hervormingen en dat mede hierdoor in een aantal lidstaten grote sociale onrust is ontstaan.<sup>2</sup>

Beide rapporten zijn ronduit zorgwekkend. Nog zorgwekkender is het dat er eigenlijk geen haan naar gekraaid heeft. Noch in Nederland noch in Brussel. Geen grote krantenkoppen, geen verhitte televisiedebatten. Niets. Stille. Terwijl toch duidelijk is dat het in Europa gevoerde begrotingsbeleid de aanjager is van sociale achteruitgang. Sociale achteruitgang van burgers, van landen.

Kijk bijvoorbeeld eens naar Portugal. In 2011 kreeg Portugal, als derde euroland in moeilijkheden, financiële steun uit het Europese nood-

fonds, en wel ter waarde van 78 miljard euro. Als voorwaarde voor die noodsteun moest Portugal met de Trojka een zogeheten Memorandum van Overeenstemming sluiten, met daarin een gedetailleerde beschrijving van verplichte bezuinigingen en structurele hervormingen. Artikel 6, punt k van dit Memorandum bevatte (o.a.) de verplichting maatregelen te nemen om de “zwakke punten in de huidige loononderhandelingsprocessen aan te pakken, zoals onder meer wetgeving om de criteria en voorwaarden voor de uitbreiding van collectieve loonovereenkomsten te herdefiniëren en om de sluiting van overeenkomsten op ondernemingsniveau te faciliteren”.<sup>3</sup> Deze verplichting zet niet alleen de sociale dialoog onder druk, maar breekt ook welbewust het Portugese stelsel van centraal overleg af, ten faveure van meer loonconcurrentie op bedrijfsniveau. De cao-onderhandelingen moeten in het vervolg op bedrijfsniveau plaatsvinden. Het fundamentele recht op vrije onderhandelingen wordt daarmee geweld aangedaan.

De opdracht voor Portugal is zijn begrotingstekort in 2013 tot 5,5% van het BNP terug te brengen. Daarom kondigde de Portugese regering in december 2012 een zestiental bezuinigingsmaatregelen aan, waaronder verlaging van lonen en pensioenuitkeringen in de collectieve sector, verlaging van de uitkeringen bij ziekte, en een bijzondere solidariteitsheffing op werkloosheidsuitkeringen.

Op 5 april 2013 bepaalde het Portugese Constitutionele Hof echter dat specifieke maatregelen voor werknemers en gepensioneerden in de collectieve sector in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel uit de Portugese Grondwet. Het Hof oor-

**Marjolijn Bulk** is Europa-specialist van de vakcentrale FNV en lid van de EESC (European Economic and Social Council).

**Agnes Jongerius** is voormalig voorzitter van het FNV; zij is thans verbonden aan het kenniscentrum IOS (Instituten van de Open Samenleving) van de Universiteit Utrecht, waar zij zich bezighoudt met Europese vraagstukken.

Dit artikel werd geschreven voor het debat over ‘Een sociaal Europa: doekje voor het bloeden of hard nodig?’, dat op 27 juni a.s. zal plaatsvinden in het Huis van Europa, in samenwerking met EUforum.nl, de Vertegenwoordiging van de Europese Commissie en het Informatiebureau van het Europees Parlement.

Een enkele focus op een 3-procent-norm is onzinnig

deelde tevens dat de Portugese Grondwet de overheid verbiedt maatregelen te nemen die één bevolkingsgroep buitenproportioneel raken; de additionele heffing op de uitkeringen was daarom niet toegestaan.<sup>4</sup>

Eigenlijk behoorde de Portugese overheid te weten dat men grote risico's liep; het Portugese Constitutionele Hof had in 2012 vastgesteld dat "hoe groter de mate van opoffering opgelegd aan burgers ter legitimatie van publieke belangen is, hoe groter de vereisten van billijkheid en rechtvaardigheid in de verdeling van deze offers moet en zijn".<sup>5</sup> Desondanks kwam de regering, onder druk van de aan de financiële steun van Europa verbonden voorwaarden, met voorstellen die het sociale stelsel zó vérgaand afbreekt, dat de rechter er een stokje voor moest steken.

Twee dagen later, op 7 april, kwam de reactie uit Brussel. Portugal moest zich vooral houden aan de voorwaarden van de steunverlening.<sup>6</sup> Ook de Eurogroep benadrukte op 12 en 13 april dat de Portugese autoriteiten snel nieuwe bezuinigingsvoorstellen moeten presenteren.<sup>7</sup>

Geen enkel woord over de noodzaak van sociaal beleid en bescherming van de grondrechten van burgers en werknemers, juist ook in tijden van crisis en vérgaande bezuinigingsmaatregelen. Een gemiste kans. En tegelijkertijd een helder signaal dat bezuinigen en herstel van het begrotingsevenwicht nog steeds het belangrijkste doel is, ongeacht de sociale gevolgen.

Soms lijkt er sprake van een kentering. Commissievoorzitter Barroso verwoordt dit op 22 april als volgt: "*We need sound fiscal policy. We need deeper reform for competitiveness and we need investment, namely with a social dimension.*"<sup>8</sup> Terwijl Begrotingscommissaris Rehn stelt dat het Europees economisch bestuur met zijn

harde bezuinigingsverplichtingen en afbraak van de sociale dialoog onverkort overeind blijft, benadrukt zijn collega Andor van Werkgelegenheid en Sociale Zaken dat de sociale situatie in de lidstaten zorgwekkend is en dat sociale partners betrokken moeten worden bij de hervormingen.

We kunnen Commissievoorzitter Barroso meegeven dat enkel een focus op een 3-procent-norm onzinnig is. Lidstaten moeten ook hervormen om structurele onevenwichtigheden aan te pakken, met verstandig begrotingsbeleid in de lidstaten en met Europese coördinatie. Maar de sociale gevolgen van de crisis zijn in veel eurolanden inmiddels ronduit schrikbarend.

In Nederland hebben sociale partners onlangs in de Sociaal-Economische Raad een verkenning van de Nederlandse economie opgesteld en een tripartiet sociaal akkoord afgesloten met de overheid.<sup>9</sup> Met dit Sociaal Akkoord en de SER-verkenning laten overheid en sociale partners zien dat een verstandig begrotingsbeleid en structurele hervormingen op een sociale manier kunnen worden ontwikkeld. Samen erkennen zij daarmee dat bezuinigingen op een sociaal verantwoorde wijze vorm kunnen en moeten krijgen. En misschien ook wel dat de sociale dimensie ook binnen het Europees economisch bestuur een voorwaarde is voor een verstandig begrotingsbeleid. Het Portugese Constitutionele Hof heeft immers gelijk: *hoe groter de mate van opoffering opgelegd aan burgers ter legitimatie van publieke belangen, hoe groter de vereisten van billijkheid en rechtvaardigheid in de verdeling van deze offers moeten zijn.*

En dat is in heel Europa broodnodig. Het zou goed zijn als de Nederlandse polderaanpak op Europees niveau erkenning en navolging krijgt. Stabilisering van de euro vraagt om een vertrouwensoffensief op Europees niveau, om een stevige verankering van de sociale dimensie, juist ook in tijden van crisis.

## NOTEN

- 1 Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=152&furtherNews=yes>
- 2 Zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=329&newsId=1856&furtherNews=yes>
- 3 Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:159:0088:0088:NL:PDF>
- 4 Zie <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>, (alleen beschikbaar in het Portugees)
- 5 Zie [http://www.ugt.pt/comunicadoUGT\\_05\\_04\\_2013.pdf](http://www.ugt.pt/comunicadoUGT_05_04_2013.pdf), (alleen beschikbaar in het Portugees).

- 6 Zie [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-307\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-307_en.htm)
- 7 Zie [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/136772.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/136772.pdf)
- 8 Zie [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-368\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-368_en.htm?locale=en)
- 9 Zie <http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2013/nederlandse-economie-in-stabieler-vaarwater.aspx> en zie [http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten\\_Verklaring\\_en/2010\\_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx](http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Convenanten_Verklaring_en/2010_2019/2013/20130411-sociaal-akkoord.ashx)

# Armoede moet binnen één generatie de wereld uit

**De veranderende wereld biedt unieke kansen om ook de allerarmsten uit hun armoede te tillen. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking moet daarom worden aangepast. Nederland moet een volwassen, gelijkwaardige relatie met ontwikkelingslanden aangaan. Hulp, handel en investeren maken integraal onderdeel uit van zo'n volwassen relatie.**

## Nederlands beleid inzake internationale samenwerking moet met de tijd mee

De wereld anno 2013 verandert, is in beweging en zit vol paradoxen. Met de val van de Muur in 1989 kwam er geen einde aan de geschiedenis, zoals sommigen voorspelden. De wereld begon aan een nieuwe etappe; zowel Europa als Nederland heeft een andere plek en een nieuwe rol in de wereld gekregen. De druk op strategische grondstoffen, conventionele energiebronnen, publieke mondiale rijkdommen als zoet water, schone lucht en het klimaat nemen toe, terwijl politieke macht en economische kracht zich steeds meer verspreiden. In korte tijd zijn nieuwe mogelijkheden opgestaan, nieuwe economieën opgekomen en nieuwe patronen van armoede en uitsluiting ontstaan. Landen die straatarm waren, zijn nu onze concurrenten op de wereldmarkt. Relatief gezien is de armoede in de wereld enorm gedaald (van ongeveer 40% van de wereldbevolking in 1990 tot ongeveer 20% nu), maar vanwege de wereldwijde bevolkingsgroei neemt het absolute aantal in armoede levende mensen veel minder snel af; dat zijn er nog steeds 1,3 miljard, ten opzichte van 2 miljard in 1990.

Nederland zal zijn buitenlandbeleid moeten aanpassen aan de nieuwe mondiale politieke en economische verhoudingen. Internationale samenwerking is van grote waarde voor het nastreven van universele ambities als vrede en veiligheid, mensenrechten, democratie en duurzaamheid, en onmisbaar om doelstellingen als bestaanszekerheid, veiligheid en werkgelegenheid in Nederland te bereiken.

Oude dogma's en patronen moeten overboord. We moeten internationale solidariteit betrachten

met de allerarmsten en de nieuwe rijkdom en welvaart eerlijk delen. Dit vraagt om differentiatie van beleid gericht op armoedebestrijding in landen die achterblijven, maar vooral ook om gebruik te maken van de kansen die de veranderde wereld en opkomende economieën ons bieden om armoede binnen een generatie de wereld uit te helpen. Nederland moet een volwassen, gelijkwaardige relatie aangaan met zijn partnerlanden. Hulp, handel en investeren maken integraal onderdeel uit van zo'n volwassen relatie.

## Kwantiteit en kwaliteit

De PvdA is samen met de VVD mede verantwoordelijk voor een grote bezuiniging op het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Geen 0,7% BNP naar *Official Development Assistance* (ODA) meer, maar 0,7% van het BNP min 1 miljard euro in 2017. Hier komt weliswaar een investeringsfonds voor eerlijke groei in ontwikkelingslanden van 750 miljoen euro en een jaarlijks budget van 250 miljoen euro voor vrede en veiligheid bij, maar de bezuiniging op ontwikkelingssamenwerking is en blijft voor de PvdA lastig te accepteren. De PvdA is een partij met een historie van internationale solidariteit, mensenrechten en armoedebestrijding. Kwantitatief gezien betekent het beleid van minister Ploumen een zware dobber, kwalitatief gezien maakt haar beleid echter keuzes die perspectief bieden. Op een aantal van deze keuzes wil ik hier specifiek ingaan.

## Seksuele gezondheid en vrouwenrechten

De dag dat de minister haar nota presenteerde, was ook de dag dat de Verenigde Naties de voort-

**Marit Maij** is sinds september 2012 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA, woordvoerder ontwikkelingssamenwerking en asiel & migratie. Daarvoor werkte zij vanaf 1996 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder meer op de afdeling humanitaire hulp, als verantwoordelijke voor het goed bestuur- en mensenrechtenprogramma in Midden-Amerika en als politieke raad in China.

gang van de millenniumdoelstellingen presenteren. Op 5 april 2013 waren er nog duizend dagen te gaan om een aantal zeer ambitieuze doelstellingen op het terrein van armoedebestrijding in de wereld te behalen. De doelstelling die nog het verst van de finish is, is de millenniumdoelstelling 5, die betrekking heeft op het terugdringen van moedersterfte en het bewerkstelligen van universele toegang tot seksuele en reproductieve gezondheidszorg. Bij deze doelstelling geven de VN expliciet aan dat er te weinig financiering is. In vrijwel alle landen in Sub-Sahara Afrika is het bereiken van de speerpunten die onder doelstelling 5 vallen, ook nog lang niet in zicht.

dox religieuze groepen over de hele wereld, die de positie van vrouwen ondergeschikt vinden, krijgen steeds meer invloed. Vrouwen vormen een ruime meerderheid onder de armste groepen in de wereld. Dit in combinatie met de groeiende opvatting in sommige kringen dat vrouwen ondergeschikt zijn, maakt het extra moeilijk juist de politieke en reproductieve rechten van vrouwen in achterstandsposities in sommige landen te versterken.

De minister heeft terecht aangekondigd niet te willen bezuinigen op seksuele gezondheid en op vrouwenrechten. Dit om de gezondheid van jonge vrouwen en moeders te verbeteren en om de eco-

**Vrouwen leveren een belangrijke bijdrage aan ontwikkeling, vrede en democratisering in ontwikkelingslanden. Maar tegelijkertijd is de intolerantie voor vrouwenrechten groot. Nederland mag zijn voortrekkersrol wat de bevordering van vrouwenrechten betreft dan ook niet verliezen.** Foto

Image Journeys Sasha Lezhnev



Het is van het allergrootste belang dat Nederland de voortrekkersrol op dit onderwerp behoudt. Helaas is de aandacht voor moeder-kind-zorg nog onvoldoende om doelstelling 5 te behalen. Dit heeft ook te maken met een toenemende intolerantie voor vrouwenrechten. Vrouwen hebben een belangrijke rol in de ontwikkeling, vrede en democratisering van de armste landen. De positie van vrouwen staat echter in een groeiende groep religieus orthodoxe en politiek conservatieve landen onder druk. Rechten die tijdens de Vierde Wereld Vrouwen Conferentie van 1995 in Beijing nog gemeengoed waren, worden niet meer universeel erkend. Tijdens de jaarlijkse VN-vrouwenconferentie in New York worden de uitdagingen en gaten in de opvolging van de Beijing-consensus besproken. De Arabische lente dreigt voor vrouwen in de MENA-regio een herfst te worden. En ortho-

nomische, maatschappelijke, politieke en sociale participatie van vrouwen te bevorderen.

### **Armoede bestrijden in de armste landen**

Nederland moet de bilaterale hulprelaties, meer dan tot nu toe het geval was, toespitsen op de armste en fragiele landen. Dit zijn bij uitstek de landen die hun armoedeprobleem nog niet zelf kunnen oplossen. Deze landen, veelal fragiele staten in Afrika, blijven gevangen in vicieuze cirkels van armoede, slecht bestuur en/of conflict. Als deze trend doorzet, zullen deze landen de plekken zijn waar de meest intense armoede zich op middellange termijn concentreert. En hoewel de wereld als geheel steeds minder arm wordt, wordt deze wel steeds ongelijker. De armste 40% van de

mensen beschikt over slechts 5% van het mondiale inkomen, terwijl de rijkste 20% van de mensen 75% van het mondiale inkomen incasseert. Ook binnen landen neemt de ongelijkheid toe, met alle sociale spanningen van dien. Kijk naar het dichtstbevolkte land in Afrika, Nigeria. Dit land is rijk aan grondstoffen en heeft een kleine, steenrijke elite. Tegelijkertijd leeft 70% van de Nigeriaanse bevolking in armoede. Samen met het feit dat het land diverse godsdiensten en volkeren herbergt, vormt dit een gevaarlijke cocktail, waarbij het regelmatig tot uitbarstingen van geweld komt.

Concreet houdt de minister de lijst met arme en fragiele partnerlanden in stand. Zij deelt de landen iets anders in en ziet ook kansen voor het bedrijfsleven en de private-sectorontwikkeling in de minst ontwikkelde landen. Bezuinigingen op armoedebestrijding mogen bij voorkeur niet in de armste en fragiele partnerlanden terecht komen, maar in de middeninkomenslanden. Vooral ontwikkelings-samenwerking die via bilaterale relaties en multilaterale organisaties bij overheden van opkomende economieën en middeninkomenslanden terecht komt, moet kritisch tegen het licht worden gehouden. Het is goed dat de minister ervoor heeft gekozen geen nieuwe speerpunten te formuleren. Dit voorkomt kapitaalvernietiging. In het verleden kozen nieuwe bewindspersonen steeds weer nieuwe prioriteiten, waardoor elke paar jaar het roer beleidsmatig en in de uitvoering om moest. Wel zal nog kritisch met haar in gesprek moeten worden gegaan over de effecten van de bezuinigingen op de bestaande speerpunten.

In de armste landen zal Nederland een bilateraal programma moeten voortzetten. Een programma waarbij zowel de overheid, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, kennisinstellingen als multilaterale donoren een rol hebben. Deze partners kunnen alle op hun eigen wijze bijdragen aan een eerlijke sociale, economische en maatschappelijke ontwikkeling in de partnerlanden. Kennisdeling vanuit al deze spelers op hun eigen terrein is essentieel. Maar de aanpak moet nadrukkelijk gezamenlijk zijn: in de eigen rol en in overleg.

## Vrede, veiligheid en rechtvaardigheid in fragiele staten

Nederland richt zich terecht op de problematiek van fragiele staten. De regering doet dit via de partnerlanden en het speerpunt veiligheid en rechtsorde. Op noodhulp, dat voornamelijk naar fragiele landen en conflictgebieden gaat, wordt te-

recht niet bezuinigd. Geweld, criminaliteit, conflict en extreme armoede laten diepe wonden achter in samenlevingen en vormen een grote belemmering voor stabiliteit en ontwikkeling. Daarom moet Nederland overheden ondersteunen om politie en leger te hervormen na conflicten en rechtvaardigheid af te dwingen door een functionerend rechtssysteem te helpen opbouwen. Hierbij hoort ook dat politieke processen en instituties inclusiever worden, om zo ook de legitimiteit van de overheid te vergroten.

De bezuinigingen op veiligheid, rechtsorde en goed bestuur zijn pijnlijk en moeten tot een minimum beperkt blijven. Ook binnen de andere speerpunten worden programma's die bestuur versterken en het maatschappelijke en ondernemingsklimaat verbeteren, ondersteund. Het moet echter duidelijker worden hoe dit gebeurt en in welke landen. Het waarborgen van veiligheid zal ook via vredesmissies verlopen en dus is het interessant te bekijken of Nederland meer kan bijdragen aan toekomstige vredesmissies in Afrika. Vredesmissies zouden zowel geografisch als inhoudelijk beter geïntegreerd moeten worden met ontwikkelingsactiviteiten en diplomatie. Nu is dat te vaak alleen op papier het geval; middelen worden te versnipperd ingezet. Daarin zal het nieuwe budget voor vrede en veiligheid een belangrijke rol kunnen spelen. Het is positief dat de minister in haar beleid meer inzet op een regionale benadering. Conflicten zijn vaak grensoverschrijdend en verdienen daardoor een brede geografische aanpak.

De minister benoemt regionale programma's in het Grote-Merengebied en de Hoorn van Afrika. De belangrijkste landen die fragiliteit in deze regio's veroorzaken, zijn respectievelijk de Democratische Republiek Congo en Somalië. Deze landen verdienen specifieke aandacht vanwege het geopolitieke en economische belang voor Nederland en de diepe armoede waar ze mee worstelen. Somalië en de Democratische Republiek Congo zouden op het lijstje van landen moeten komen waar Nederland een bilaterale hulprelatie mee onderhoudt. Somalië is bij uitstek een voor Nederland belangrijk land als het gaat om piraterijbestrijding en dus voor de veiligheid van onze vrachtschepen, maar ook omdat Somalië destabiliserend werkt op de buurlanden, waardoor conflict altijd op de loer ligt. Begin april 2013 heeft het IMF aangekondigd in zee te willen gaan met de nieuwe Somalische regering in Mogadishu. De negatieve spiraal waar Somalië zich sinds de val van het regime van Said Barre in 1991 in bevond, lijkt voor het eerst te kunnen worden gekeerd.

De wereld wordt steeds minder arm, maar de verdeling van de welvaart wordt steeds ongelijker

Onderzoek  
toont aan dat  
meer dan 70%  
van de MKB'ers  
in ontwikke-  
lingslanden zit  
te springen om  
financiering

Congo is van belang voor Nederland en onze ondernemers vanwege de vele economische kansen en de reserves aan strategische grondstoffen. Congo is een land dat altijd hoog staat op de lijstjes van landen met de meeste arme inwoners en lijkt eerder achteruit dan vooruit te gaan als gevolg van slecht bestuur en de diepgewortelde conflicten die het land teisteren. Een mooi moment ook voor Nederland om zijn inspanning in deze landen te versterken en naast humanitaire hulp ook een meer gelijkwaardige volwassen bilaterale relatie te zoeken. Een relatie waarbij Nederland op gelijke voet staat met deze landen, zowel politiek als economisch.

### Eerlijk delen van welvaart in middeninkomenslanden

Armoede is al lang niet meer een probleem van alleen arme landen. De meeste arme mensen leven thans in opkomende, florerende en snel groeiende economieën als India, Pakistan, Brazilië, China, Ethiopië en Nigeria. Hoopgevend is wel dat juist in die landen de armoede ook daalt. Sinds 1990 zag China de armoede met driekwart afnemen, Brazilië met de helft en India met een derde. In landen als China en Brazilië had Nederland tien jaar geleden nog een ontwikkelingssamenwerkingsprogramma. China had toen een BNP per hoofd van de bevolking van \$ 543. In diezelfde periode kampte Brazilië met een hyperinflatie van bijna 3000%. China is nu co-financier van de groei in veel Afrikaanse landen; en Brazilië heeft met succes het verschil tussen arm en rijk aanmerkelijk weten te verkleinen. In Afrika is een aantal landen aan een sprint begonnen, waarbij de economische groei jaloersmakende cijfers vertoont. Na de Aziatische tijgers hebben we nu de Afrikaanse leeuwen. Het tij kan keren.

Voor deze groep van middeninkomenslanden is het probleem niet zozeer dat er te weinig geld is, maar de oneerlijke verdeling van de welvaart. Daarom moet de nadruk van de Nederlandse steun in deze landen liggen op de herverdeling van welvaart en welzijn. Geen financiële steun aan overheden die goed in de slappe was zitten, maar helpen de juiste sociale voorzieningen te ontwikkelen om de groeiende rijkdom eerlijk te delen. Waar de behoefte bestaat, kan wel kennisoverdracht aan overheden gefinancierd worden, bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid en fiscale stelsels.

Deze groep van middeninkomenslanden omvat ook de landen waar hulp, handel en investeren samen kunnen komen om een maximaal

ontwikkelingsrendement teweeg te brengen. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is hier belangrijk, omdat er een groter economisch en sociaal ontwikkelingsrendement behaald kan worden door handels- en productieketens te verduurzamen.

### Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij armoedebestrijding in lage en middeninkomenslanden. Zij zijn bij uitstek toegerust en ervaren om kwetsbare mensen en gemeenschappen te bereiken. Het Nederlandse maatschappelijk middenveld kan een voortrekkersrol op zich nemen in de rijkere ontwikkelingslanden, om samen met het lokale maatschappelijk middenveld in te zetten op herverdeling van welvaart. Zij kunnen achtergestelde groepen helpen zelf hun rechten op publieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid bij overheden op te eisen. Vroeger gaven we een vis, toen hielpen we mensen met een hengel en leerden we ze vissen, nu zullen we mensen helpen de hengel bij hun eigen overheid op te eisen. Nederlandse maatschappelijke organisaties zouden deze rol met financiering van de Nederlandse overheid moeten kunnen vervullen. Alles moet in het werk worden gesteld om de financiering van het maatschappelijk middenveld in zowel lage- als middeninkomenslanden op peil te houden, om deze organisaties vanuit Nederland, maar ook vooral vanuit ontwikkelingslanden zelf, deze rol te laten vervullen. Het voornemen van de minister om stevig te bezuinigen op maatschappelijke organisaties, past hier niet in.

### Het fonds voor eerlijke groei

Tot slot nog een paar woorden over het fonds voor eerlijke groei, het *Dutch Good Growth Fund*. Dit nieuw op te richten fonds moet vooral gericht zijn op het beschikbaar stellen van financiering voor het midden- en kleinbedrijf in ontwikkelingslanden. Zo draagt het fonds het meest bij aan duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. Micro-ondernemingen en grote ondernemers in ontwikkelingslanden kunnen over het algemeen voldoende aan financiering komen. Onderzoek toont echter aan dat meer dan 70% van de MKB'ers in ontwikkelingslanden zit te springen om financiering, maar hier geen of onvoldoende toegang toe heeft op de private markt. Deze *missing middle* zou een gezamenlijke financieringsbehoefte hebben van tussen de \$ 2,1 biljoen en \$ 2,5 biljoen. Net als in Nederland is het MKB in ontwikkelingslanden de motor van de economie, die zorgt



**Boardingteam aan boord van gekaapte vrachtdhow. Somalië is bij uitstek een voor Nederland belangrijk land als het gaat om piaterijbestrijding en dus voor de veiligheid van onze vrachtschepen.** Foto Ministerie van Defensie

voor meer gelijkmatige groei, belastinginkomsten en een middenklasse. Deze middenklasse is ook maatschappelijk en politiek bewust en is een voorwaarde voor ontwikkeling, zowel politiek en maatschappelijk, als economisch. De MKB-sector is ook innovatief en divers, genereert veel banen en maakt de kwetsbare economieën van arme landen sterker.

Het moet duidelijk zijn dat de middelen uit het fonds ook echt gebruikt worden voor ontwikkelingsrelevante investeringen en maatschappelijk verantwoord ondernemen. De minister lijkt deze opvatting te delen, en dat moet zo blijven. Daarom moet ingezet worden op een heldere definitie van ontwikkelingsrelevantie en een zo groot mogelijke directe bijdrage van het fonds aan MKB-bedrijven in ontwikkelingslanden. Bedrijven die steun uit het fonds ontvangen, moeten substantieel bijdragen aan kennisoverdracht en lokale werkgelegenheid, werken met lokale toeleveranciers, netjes belasting betalen en extra aandacht hebben voor kwetsbare groepen.

## Het uitbannen van armoede in één generatie en verder

De ambitie van de minister is het uitbannen van extreme armoede in één generatie. Een nobele ambitie. Specifieke aandacht voor vrouwen, nadruk op fragiele staten, focus op bilaterale samenwerking met de armste landen en inzet op

herverdeling van welvaart en welzijn in middeninkomenslanden met een grote kloof tussen arm en rijk. Met deze moderne benadering pakken we de uitdagingen van een verander(en)de wereld aan. In de opkomende economieën kunnen hulp en handel samengaan, en elkaar zelfs versterken. Door steun te geven aan het midden- en kleinbedrijf in ontwikkelingslanden dragen we bij aan de opkomst van een middenklasse. In de allerarmste landen moeten we de vicieuze cirkel van armoede en fragiliteit doorbreken. Dat is echt een agenda die de wereld verdient.

Maar daarmee zijn we er nog niet. De volgende uitdagingen dienen zich vervolgens aan: beteugeling van de financiële sector, aanpakken van belastingontwijking, duurzaamheid en aandacht voor de kwetsbare aarde en het leefmilieu, verbeteren van kwaliteit en distributie van voedsel, eerlijke wereldhandel, mondiale gezondheids- en migratievraagstukken. De mondiale agenda post-2015, waarin de doelstellingen voor sociale, economische en duurzame ontwikkeling worden vervat, zal het komende jaar worden geformuleerd. Daarin past een volwassen, moderne en gelijkwaardige dialoog en relatie met ontwikkelingslanden.

# Wie de schoen past ... !

**Dit voorjaar verscheen van de hand van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een kritisch rapport over de Benelux. Het vormde de aanleiding voor een verhit debat in de Tweede Kamer over de Benelux-samenwerking. De organisatie zit voor een omvangrijk deel van de Kamer op de schopstoel.**

**D**at het verleden geen garantie voor de toekomst biedt, is een waarheid die vooral bekend is uit de hoek van de financiële producten en transacties. Tot de politiek leek dit leerstuk niet te zijn doorgedrongen. Dat wil zeggen, tot de Tweede Kamer, naar aanleiding van het kritische evaluatierapport van de IOB, een debat wijdde aan de samenwerking in het kader van de Benelux. Waar de Benelux zich jarenlang in een totale afwezigheid van ook maar enige belangstelling vanuit de Tweede Kamer mocht verheugen, was de Kamer tijdens dit debat welhaast te klein voor de opwinding die zich van een deel van de parlementariërs meester had gemaakt. De SP diende bij monde van Harry van Bommel een motie in om de Benelux op te heffen. Een motie die weliswaar werd verworpen, maar die tegelijkertijd maatgevend was voor de kritische stemming die in de Kamer heerste. Die kritische stemming was wél voldoende om een motie aan te nemen om de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (ook wel bekend als het Benelux-parlement) te beëindigen. Dat gold ook voor een motie die oproept tot een substantiële reductie van de taken, de omvang en het budget van het Secretariaat-generaal van de Benelux. Inderdaad, het verleden en de toekomst. De Benelux met een ooit rijk verleden als voorganger van de Europese integratie, met een grote historisch-symbolische betekenis, die organisatie zit voor een omvangrijk deel van de Kamer op de schopstoel.

Vanwaar deze opwinding en kritiek? Aanleiding was het IOB-rapport, dat op heldere maar niet mis te verstane wijze duidelijk maakt dat de met het nieuwe Benelux-verdrag beoogde verbeteringen nog onvoldoende zijn verwezenlijkt. De gewenste strakkere politieke sturing vanuit de hoofdsteden was blijven steken in de tekentafelfase: mooi op papier, maar mager in de praktijk. De grotere beleidsinhoudelijke focus van de samenwerking was sterk kosmetisch van aard. En aan de roep om grotere flexibiliteit was voldaan, maar zonder dat daar een duidelijk afwegingskader aan ten grondslag lag. Weliswaar waren stappen in de goede richting gezet, maar er viel nog een flinke slag te maken, zo concludeerde het IOB-rapport. Een exercitie waarvoor het ook de nodige aanbevelingen gaf.

Wie de Benelux-samenwerking de afgelopen jaren heeft gevolgd – en dat zijn er niet veel, en al helemaal niet in de Tweede Kamer – herkent zich gemakkelijk in dit beeld. De organisatie is op tal van terreinen ingehaald door de Europese Unie en heeft daarmee aan belang en zichtbaarheid ingeboet. Het nuttige werk gebeurt vaak op een operationeel en technisch niveau, waarmee, zoals ook de IOB constateert, het rendement voor de burger gering en veelal indirect is. Trilateraal van opzet, blijkt de samenwerking vooral bilateraal van aard en dan ook nog tussen landsdelen plaats te vinden. Op het eerste gezicht een tamelijk ontvullend beeld, maar toch ook niet iets om je vreselijk over op te winden.

En natuurlijk, het is spijtig dat het nieuwe verdrag niet het wondermiddel is waarop sommigen wellicht hadden gehoopt. Daarvoor is het misschien ook nog te vroeg. Maar als we de kritiek dan toch serieus moeten nemen, dan dienen ook man en paard te worden genoemd. En dan leidt het spoor *linea recta* naar de hoofdsteden en, waar het IOB-rapport een Nederlands perspectief op de Benelux biedt, naar Den Haag in het bijzonder. Reeds in 2007 stelde de AIV in een advies over het nut en de noodzaak van een nieuw Benelux-verdrag dat een belangrijk probleem bij de samenwerking lag bij gebrek aan heldere en consequente politieke en ambtelijke aansturing vanuit de hoofdsteden. Die lieten de Benelux maar een beetje dobberen. Wie met dit in het achterhoofd het IOB-rapport leest, kan slechts concluderen dat

**Jan Rood** is als senior research fellow verbonden aan Instituut Clingendael en hoofdredacteur van dit blad.

er op dit vlak geen verbetering is opgetreden; dit terwijl het nieuwe verdrag daar mogelijkheden voor biedt. En dan komt de vinger op de zere plek. Bij de premier en de eerst verantwoordelijke bewindspersoon: de minister van buitenlandse zaken, bij het coördinerend departement, dus dat van buitenlandse zaken, én (!) bij het parlement, de Tweede Kamer in het bijzonder. Zo bezien is het vrij bizar dat de Kamer in meerderheid zo kritisch reageerde. Want daarmee sprak men eigenlijk een tamelijk vernietigend oordeel uit over het eigen falen. Dit laatste al helemaal omdat in het gewraakte Benelux-parlement, inderdaad, Kamerleden zitten; zij zijn blijkbaar niet in staat gebleken de collega's op het Binnenhof bij de les te houden en worden nu door diezelfde collega's naar huis gestuurd.

Kortom, de vraag dringt zich op of alle heisa in de Tweede Kamer niet aan het verkeerde adres was gericht. Allereerst had de Kamer zichzelf ernstig moeten toespreken. Daarna had men zich tot de regering moeten richten. En pas dan, met besef van de gevoeligheden in de relatie met België en Luxemburg, tot de Benelux-organisatie. Want wie het over de Benelux heeft, heeft het onvermijdelijk over die altijd lastige relaties met die zo belangrijke burens. Winst van het Kamerdebat was dat de bewindspersoon van Buitenlandse Zaken er blijk van gaf de betekenis van die betrekkingen ten volle te beseffen. Hij liet zien dat naast het directe rendement van de samenwerking de relaties zoveel belangrijker zijn en dat die alleen kunnen bloeien bij tact, terughoudendheid en begrip voor elkaars 'eigenaardigheden'. Het gemak waarmee een deel van de Kamer aan dit soort overwegingen voorbij ging, doet vermoeden dat er in de politiek nog immer sprake is van een cultuurkloof met onze zuiderburen. Een spijtige conclusie.

Was alle heisa  
in de Tweede  
Kamer over de  
Benelux niet aan  
het verkeerde  
adres gericht?



Foto Benelux-Parlement

# De Benelux Unie naar waarde schatten

**Op 17 juni 2008 werd het nieuwe Benelux-verdrag ondertekend. Dit verdrag heeft weliswaar tot belangrijke vernieuwingen in de werkwijze van de Benelux geleid, maar een nadere beschouwing leert dat de knelpunten, zoals door de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken geconstateerd, nog niet zijn weggenomen.**

Op 9 april jl. stemde een meerderheid van de Tweede Kamer voor het opheffen van het Benelux-parlement en voor een substantiële reductie van de taken en het budget van het Benelux Secretariaat-generaal in Brussel. De directe aanleiding voor het Kamerdebat waarin deze besluiten werden genomen, was een verdragswijziging waardoor Nederland per jaar zo'n 350.000 euro meer zou gaan bijdragen aan het budget van de Benelux Unie. Tevens zond de minister van Buitenlandse Zaken het parlement op 1 februari jl. een door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) uitgevoerde evaluatie van de in 2008 vernieuwde Benelux Unie-samenwerking, vergezeld van zijn beleidsreactie.<sup>1</sup> Welke balans kan worden opgemaakt van de vernieuwde Benelux-samenwerking en wat is na deze besluiten het toekomstperspectief voor de Benelux Unie?

## Van Benelux Economische Unie naar Benelux Unie

Al in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw probeerden België en Luxemburg, verenigd in de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU), Nederland voor economische samenwerking te interesseren. Pas tijdens de Tweede Wereldoorlog zetten de drie regeringen, gezamenlijk in ballingschap in Londen, beslissende stappen richting monetaire samenwerking en een douane-unie. In 1958 sloten de drie landen een verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (BEU), dat op 1 november 1960 in werking trad. Dit gedetailleerde verdrag kende doelstellingen op het gebied van het vrije verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten, de coördinatie van economisch, financieel en sociaal beleid

en een gemeenschappelijke handelspolitiek. Tevens introduceerde het verdrag instellingen als een Comité van ministers, een hoogambtelijke Raad en een Secretariaat-generaal, dat gevestigd werd in Brussel. In 1955 was al een Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad opgericht (in de omgangstaal 'Benelux-parlement' genoemd), in 1965 gevolgd door een Benelux-gerechtshof, dat sinds 1974 operationeel is.

De oorspronkelijke doelstellingen van de BEU werden al snel verwezenlijkt, dan wel grotendeels ingehaald door het proces van Europese integratie. De BEU wist zich echter te vernieuwen. Dit begon al in 1960, toen de Benelux-landen een verdrag sloten over het opheffen van de interne grenscontroles. In de loop der jaren breidde de Benelux haar werkzaamheden gestaag uit naar beleidsterreinen als landbouw, ruimtelijke ordening, energie-en klimaatbeleid, jeugdbeleid, justitie en politie. Naast deze geïnstitutionaliseerde BEU-samenwerking ontwikkelden de drie landen op buitenlandspolitiek terrein een praktijk van informele afstemming binnen multilaterale kaders – waaronder de Europese Unie – en op ambassades in het buitenland, onder de noemer 'Benelux Politieke Samenwerking' (BPS).

Met het aflopen van het eerste tijdvak van vijftig jaar van het BEU-verdrag in zicht, ontbrandde in Nederland, o.a. in dit blad, een discussie over het bestaansrecht van de Benelux.<sup>2</sup> Er stonden drie opties open: het verdrag opzeggen, stilzwijgend verlengen of over een nieuw verdrag onderhandelen. De Nederlandse regering koos al snel voor de laatste optie. Zij onderbouwde de meerwaarde van de Benelux door te wijzen op de voorbeelden uit het verleden, waarbij de Benelux als 'labora-

**Bas Limonard en Jochen Stöger** zijn werkzaam bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel. Het artikel weerspiegelt niet noodzakelijk de standpunten van de IOB of die van het ministerie van Buitenlandse Zaken.



torium' voor de Europese integratie had gefundeerd, alsmede op de praktische voordelen die de grensoverschrijdende samenwerking voor de burger opleverde. Waarschijnlijk van even groot belang was het argument dat het opzeggen van het verdrag een negatief signaal zou afgeven aan de Benelux-partners en daarmee ten koste zou gaan van de onderlinge buitenlandspolitieke afstemming.

In een advies van februari 2007 onderschreef de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) de stellingname van de regering dat voortzetting van de Benelux-samenwerking om politieke en praktische redenen gewenst was. Tegelijkertijd benoemde de AIV een aantal knelpunten. Zo ontbrak het de BEU aan doelmatigheid door gebrek aan een duidelijke missie en strategie. Het functioneren van de organisatie was volgens de AIV een optelsom van deelbeslissingen, waardoor het takenpakket en de inzet versnipperd waren. Dit vergrootte de relatieve onzichtbaarheid van de organisatie. De AIV weet de problemen aan een gebrek aan politieke betrokkenheid en sturing. Bij gebrek aan meer politieke en ambtelijke betrokkenheid en een meer beleidsinhoudelijke aansturing zou de BEU verder aan betekenis inboeten en de potentiële meerwaarde onderbenut blijven.<sup>3</sup> De Nederlandse regering onderschreef de analyse van de AIV en zette tijdens de onderhandelingen daarom met name in op de volgende zaken:

- 1) een duidelijkere politieke sturing;
- 2) een meer uitgesproken beleidsinhoudelijke focus; en
- 3) flexibiliteit, om in te kunnen spelen op de actualiteit.

## Een nieuw verdrag, een nieuw elan?

Op 17 juni 2008 ondertekenden de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken van de drie landen in de Ridderzaal in Den Haag het nieuwe Benelux-verdrag. Het was als kaderverdrag aanzienlijk korter en overzichtelijker dan het vorige en codificeerde de verbreding van de samenwerking die de voorafgaande decennia had plaatsgevonden. De Benelux Economische Unie werd daarom omgedoopt tot Benelux Unie (BU). De BU heeft twee doelstellingen: het vervullen van een voorttrekkersrol binnen de Europese Unie en het versterken en verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus. Deze doelstellingen worden nagestreefd op met name drie beleidsterreinen: 1) interne markt en economische unie; 2) duurzame ontwikkeling; en 3) justitie en binnenlandse zaken. Om in de politieke sturing te voorzien, wordt voortaan gewerkt met jaarplannen die uitwerking geven aan een meerjarig werkprogramma. Zowel jaarplannen als werkprogramma worden vastgesteld door het Comité van ministers, dat minstens een keer per jaar bij elkaar komt. Het eerste werkprogramma, voor de periode 2009-2012, werd tegelijk met het verdrag in 2008 aangenomen. Volgens minister van Buitenlandse Zaken Verhagen waren met het nieuwe verdrag alle Nederlandse wensen verwezenlijkt.

Tevens opende het verdrag de mogelijkheid om samen te werken met andere regionale verbanden in Europa (zoals de Visegrád-groep of de Baltische staten) en met landen, deelstaten en regio's die aan het grondgebied van de Benelux

## Voor de meeste vakministers gaat de Benelux-samenwerking om zaken van ondergeschikt belang

grenzen. Ook werd voorzien dat het Secretariaat-generaal een zetelakkoord met België zou sluiten, opdat via een belastingvrijstelling voor het personeel de ondervetegenwoordiging van Nederlanders en Luxemburgers bij deze instelling kon worden bestreden. Nederland gaf het beginsel op dat de Secretaris-generaal altijd een Nederlander moest zijn. De Benelux Politieke Samenwerking (BPS) werd buiten het verdrag gehouden, maar wel namen de ministers van Buitenlandse Zaken bij de verdragsondertekeningen een verklaring aan waarin zij het voornemen uitspraken ook deze samenwerking van een impuls te voorzien. Daarnaast bevestigden de regeringen in een aparte verklaring hun voornemen de BU sterker politiek aan te sturen. Kortom, de Benelux leek met deze doorstart van een nieuw elan te worden voorzien.

De ratificatie van het nieuwe verdrag verliep echter niet zonder slag of stoot. In Nederland legde de regering het verdrag ter stilzwijgende instemming voor aan het parlement, dat echter aansloeg en er een stevig debat aan wijdde. De SP en de PVV wilden van de Benelux af. De VVD toonde zich kritisch, maar gaf het nieuwe verdrag het voordeel van de twijfel. Veel van de kritiek had betrekking op het functioneren van het Benelux-parlement, dat in feite los staat van de BU. De Tweede Kamer wilde haar goedkeuring van het BU-verdrag koppelen aan een vernieuwing van de instellingsovereenkomst van het Benelux-parlement uit 1955, maar nam uiteindelijk genoegen met een toezegging van minister Verhagen snel met een voorstel daaromtrent te komen. De tweede voorwaarde die het parlement aan zijn goedkeuring hechtte, was een periodieke evaluatie van de vernieuwde Benelux-samenwerking, elke vier jaar na inwerkingtreding van het verdrag. De minister zegde de eerste evaluatie toe voor 2012, opdat de resultaten daarvan konden worden meegenomen bij het vaststellen van het tweede werkprogramma (voor de periode 2013-2016).

In België werd als gevolg van de lange regeringscrisis het verdrag pas in de zomer van 2010 voor parlementaire goedkeuring voorgelegd, nadat de Luxemburgse en Nederlandse parlementen reeds hadden ingestemd. De zeven Belgische parlementen stemden nog dat jaar in, maar de ratificatie zou pas worden voltooid nadat er overeenstemming tussen de drie landen was over een nieuw zetelakkoord met fiscale regeling en een nieuwe verdeelsleutel voor de contributie van de drie landen, waarbij België minder en Nederland en Luxemburg meer zouden gaan bijdragen. De

onderhandelingen hierover duurden tot het najaar van 2011, waardoor het verdrag pas op 1 januari 2012 in werking kon treden. Informeel werden de meeste elementen van het nieuwe verdrag echter al snel na de ondertekening ervan in 2008 in de praktijk gebracht.

### Het functioneren van de Benelux Unie

Het nieuwe verdrag heeft tot belangrijke vernieuwingen in de werkwijze geleid. Een nadere beschouwing leert echter dat de door de AIV geconstateerde knelpunten daarmee nog niet geheel zijn weggenomen.

De doorgevoerde vernieuwingen met het oog op de *politieke sturing* hebben wel geleid tot een duidelijker structuur voor de aansturing, maar van meer politieke sturing was nog geen sprake. De politieke en hoogambtelijke aandacht voor de beleidsinhoudelijke kant van de samenwerking was nog altijd gering. Het Comité van ministers en de Benelux-Raad (de secretarissen-generaal van de ministeries van Buitenlandse Zaken) spraken over organisatorische kwesties en de oplossing van de kwesties die samenhangen met de ratificatie van het verdrag, maar niet over de beleidsinhoud. Dat is ook niet verwonderlijk, aangezien vrijwel alle terreinen van samenwerking toebehoren aan de vakministeries en niet aan de coördinerende ministeries van Buitenlandse Zaken. Voor de meeste vakministers gaat de Benelux-samenwerking echter om zaken van ondergeschikt belang, waardoor dit niet op hun netvlies staat. Zelfs hoge ambtenaren weten vaak niet wat er speelt in de werkgroepen. Sommige deelnemers aan Benelux-werkgroepen hebben het gevoel dat hun deelname door de leidinggevende wordt beschouwd als een persoonlijke hobby, die eerder wordt gedoogd dan aangemoedigd. De interdepartementale coördinatie van het jaarplan is een ambtelijke aangelegenheid en kent in hoge mate een *laissez faire*-karakter. In het Nederlandse parlement stond de Benelux Unie de afgelopen jaren niet op de agenda, aangezien het onderwerp werd overgelaten aan het Benelux-parlement. De bijeenkomsten van deze instelling werden door de Nederlandse Kamerleden matig bezocht en het Benelux-parlement ontbeerde bovendien nog altijd serieuze bevoegdheden om te kunnen controleren en bij te sturen.

De *beleidsinhoudelijke focus* is ook nog niet tot stand gekomen. Het opnemen van drie beleids-terreinen in het verdrag heeft niet geleid tot een

noemenswaardige verandering in de thema's waarop wordt samengewerkt. Weliswaar kan het Secretariaat-generaal voorstellen die evident buiten dit kader vallen, afwijzen, maar een blik op de jaarplannen leert dat thema's soms met grote creativiteit onder deze drie beleidsterreinen zijn geschaard. Het nieuwe werkprogramma (2013-2016), dat op basis van een Groenboek-procedure en uitvoerige consultaties tot stand is gekomen, verwijst opvallend genoeg niet meer naar de drie kernterreinen. Het jaarplan 2013 is hier echter wel weer naar geordend en overlapt bijna geheel met het jaarplan 2012.

Het verdrag en het werkprogramma bieden voldoende *flexibiliteit* om binnen het formele kader nieuwe samenwerkingsthema's op te pakken. Het Secretariaat-generaal neemt haar opdracht om voorstellen te ontwikkelen zeer serieus en heeft een 'innovator' aangesteld. Deze werkt voorstellen en suggesties die van verschillende kanten worden aangereikt uit en zoekt bestuurlijk draagvlak in de drie landen. Hierdoor worden soms nieuwe onderwerpen opgepakt, zoals de samenwerking tussen grote steden of het uitwisselen van geo-data tussen de drie landen. Het komt echter nog zelden voor dat samenwerking op specifieke thema's ook wordt beëindigd. Het ontbreekt de Benelux aan een centrale en navolgbare afweging van prioriteiten, waardoor het niet duidelijk is waarom bepaalde zaken op Benelux-niveau worden opgepakt. De gang van zaken rond het oppakken van nieuwe initiatieven wekt daardoor de indruk van een zekere toevalligheid. Doordat er evenmin sprake is van 'nieuw voor oud', draagt deze werkwijze niet bij aan de door Nederland gewenste focus.

Van de omliggende regio's heeft alleen de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen (NRW) interesse getoond in intensieve samenwerking met de Benelux. Deze samenwerking verloopt goed op het operationele niveau, zij het dat sommige werkgroepleden van de Benelux-landen er onzeker over zijn in hoeverre zij gemandateerd zijn om met NRW samen te werken. Het is bovendien nog de vraag hoe NRW betrokken kan worden bij het meer strategische besluitvormingsniveau. Voor Nederland is de grensoverschrijdende samenwerking met NRW interessant, omdat daarmee een groot deel van de Nederlands-Duitse grens wordt afgedekt.

## De toegevoegde waarde van de Benelux Unie-samenwerking

De Benelux Unie vormt binnen een complex en gelaagd Europees bestuur (*multi-level governance*) zowel een verbindingsschakel als een zelfstandige beleidsruimte tussen het lokale, nationale en Europese bestuursniveau. Zo biedt de BU een juridisch kader voor grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden en uitvoeringsdiensten (politie, ambulances e.d.). Deze samenwerking kan ook bilateraal tot stand komen, en heeft in Benelux-verband ook vaak een bilaterale dynamiek, maar de Benelux brengt partijen bij elkaar en vergemakkelijkt het kopiëren van bepaalde regelingen en ervaringen naar andere grenzen, inclusief de Nederlands-Duitse grens. Bovendien heeft het Secretariaat-generaal expertise opgebouwd inzake grensoverschrijdende samenwerking en stelt het deze ter beschikking aan de (lokale) overheden. Aangezien Nederland en Luxemburg geen grens delen, heeft het trilaterale karakter bij de grensoverschrijdende samenwerking slechts in enkele gevallen een praktische meerwaarde, maar het Benelux-kader versterkt de herkenbaarheid van de samenwerking, in het bijzonder op Europees niveau, en het draagt bij aan het partnerschap tussen Nederland en Luxemburg dat de samenwerking op EU-niveau bevordert.

De EU heeft niet voor alle beleidsvragen een antwoord en in de uitgebreide Unie lijkt de behoefte aan subregionale samenwerking alleen maar toe te nemen. Indien onderwerpen in de EU nog taboe zijn of de problematiek of gewenste oplossingsrichtingen binnen de EU-27 te heterogeen, kan de Benelux een interessant samenwerkingsniveau zijn. Dit geldt des te meer wanneer de BU-samenwerking openstaat voor omringende lidstaten. Zodoende kan de Benelux een platform bieden voor nauwere samenwerking (*coopération renforcée*) binnen de EU. Het voorbeeld van de politiesamenwerking in het kader van het Senningen-verdrag en de pentalaterale energiesamenwerking zijn hiervan goede voorbeelden (zie kader voor meer informatie; eindred.). De eerste verdragsdoelstelling, het vervullen van een voortrekkersrol, vormt echter vooralsnog geen structureel element van de BU-samenwerking. Successen op dit vlak worden vanzelfsprekend verwelkomd, maar vormen zelden een expliciet oogmerk van de samenwerking.

Bij het argument van de praktisch-operationele Benelux-samenwerking (BU) als noodzakelijke onderbouw van de buitenlandspolitieke samenwerking (BPS) tussen de drie landen kunnen

### Verdrag van Senningen

Het verdrag van Senningen (2004) beoogt de operationele politiesamenwerking tussen de drie landen te versterken en verleent de politie bevoegdheden inzake grensoverschrijdend optreden, zoals bij het verlenen van wederzijdse bijstand, het organiseren van gemengde patrouilles, informatie-uitwisseling en het voortzetten van een achtervolging over de grens. Elementen hiervan zijn overgenomen in het Verdrag van Prüm (2005), dat inmiddels door elf Europese landen is ondertekend.

### Pentalateraal Energieforum

In het kader van het Pentalateraal Energieforum (PLEF) hebben de Benelux-landen samen met Duitsland en Frankrijk een geïntegreerde Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt gevormd. Doordat andere EU-lidstaten zich hierbij een voor een zullen aansluiten, zal op termijn een gemeenschappelijke Europese elektriciteitsmarkt ontstaan.

vraagtekens worden geplaatst. Zowel de betrokken actoren als de onderwerpen van deze twee Benelux-circuits zijn over het algemeen zeer verschillend, terwijl de bekendheid van wat er in BU-verband gebeurt, gering is. Waarschijnlijk draagt een algemeen besef van het bestaan van een geïnstitutionaliseerde vorm van Benelux-samenwerking bij aan het gevoel van gemeenschappelijkheid. Volgens sommigen gaat er een psychologische stimulans van uit. Tegelijk mag verwacht worden dat de Benelux vanwege haar historische rol in de Europese integratie en meer recente voorbeelden van samenwerking, zoals de defensiesamenwerking<sup>4</sup> of de gezamenlijke kiesgroep bij het IMF<sup>5</sup>, ook zonder de – onbekendere – Benelux Unie, een voldoende sterk merk is om de diplomatieke samenwerking overeind te houden.

### Voordelen voor de burgers

In de praktijk zijn de voordelen van de Benelux Unie-samenwerking voor de burgers vrijwel onzichtbaar. Dit komt vooral doordat het karakter van de Benelux Unie meebrengt dat veel werkgroepen meer gericht zijn op een efficiëntere samenwerking tussen de overheden van de drie landen dan op het bereiken van voor burgers zichtbare resultaten. Dat betekent niet dat de behaalde resultaten irrelevant zijn voor burgers en bedrijfsleven. Zij zijn alleen doorgaans niet erg aansprekend, bijvoorbeeld omdat zij een specifieke doelgroep betreffen (grensarbeiders, boeren in de grensstreek, jagers) of beperkt van omvang zijn. Ook zijn zij soms moeilijk vast te stellen, bijvoorbeeld omdat de Benelux slechts een voorwaardenscheppend kader biedt, zoals het geval is bij het creëren van juridische arrangementen ten behoeve van grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden of uitvoeringsdiensten, waarbij de maatschappelijke effecten pas optreden naarmate deze instanties het geboden kader benutten.

Mede doordat het onderwerp vaak de efficiënte samenwerking tussen overheidsdiensten zelf betreft, ontbreekt bij menige werkgroep een heldere doelstelling met betrekking tot maatschappelijke effecten. Andere doelen die worden nagestreefd zijn het benutten van schaalvoordelen (zoals bij het opzetten van een mondiaal Benelux-netwerk van politie-verbindingsofficieren), kennisvermeerdering (bijvoorbeeld op het gebied van jeugdbeleid) of een netwerk- of platformfunctie (bijvoorbeeld voor de veterinaire diensten en nationale crisiscentra). Dit leidt in enkele gevallen zichtbaar tot een betere dienstverlening en lagere kosten, maar vaak zijn de voordelen die dit oplevert lastig te identificeren of blijven deze zelfs impliciet.

Dit roept de principiële vraag op in hoeverre het wenselijk en noodzakelijk is dat de samenwerking altijd concrete en voor de maatschappij zichtbare resultaten oplevert. Zou niet erkend kunnen worden dat er weliswaar op sommige terreinen concrete voordelen voor burgers en bedrijven uit de samenwerking voortvloeien, maar dat er op andere terreinen sprake is van ‘zachtere resultaten’, die meer in de relationele sfeer liggen en vooral het functioneren van overheidsdiensten bevorderen? Dit zou in ieder geval rekening houden met het feit dat de werkbelasting met één of twee vergaderingen per jaar vaak zeer gering is, en met het karakter van de Benelux Unie als schakel tussen verschillende bestuursniveaus. Het blijft hoe dan ook onmogelijk de jaarlijkse kosten (voor Nederland bedragen de directe kosten zo’n 4 miljoen euro per jaar) af te zetten tegen kwantificeerbare opbrengsten. Ook als er geen sprake is van direct zichtbare maatschappelijke effecten, kan de samenwerking wel degelijk nut hebben. Uiteraard mag er ook in die gevallen op zijn minst verwacht worden dat er een doelstelling aan de samenwerking ten grondslag ligt die aannemelijk maakt hoe de samenwerking bijdraagt aan het beter functioneren van de overheid.

### Hoe nu verder met de Benelux Unie?

De politieke en media-aandacht voor de Benelux in de afgelopen maanden staat in schril contrast tot het gebrek daaraan in de jaren daarvoor. En toch, ook de laatste maanden richtte deze aandacht zich uitsluitend op de instellingen en de kosten daarvan, en niet op de inhoud van de samenwerking. De Benelux Unie blijkt keer op keer een gemakkelijke prooi voor de critici van internationale samenwerking. Haar verdedigers hebben een ingewikkelder verhaal en komen vaak niet veel verder dan te wijzen op het belang van samenwerking tussen kleine landen in een groter wordende Europese Unie. Het bleef in Nederland dan ook opvallend stil toen de Benelux recentelijk onder vuur kwam te liggen.

Opheffing van de Benelux Unie is hoe dan ook niet aan de orde, al was het maar omdat die mogelijkheid tot 2022 is uitgesloten door het verdrag. Bovendien heeft minister Timmermans van Buitenlandse Zaken aangegeven in opheffen geen oplossing te zien en zegde hij in het Kamerdebat toe zich in te zetten voor meer politieke sturing. Toch heeft de Tweede Kamer in april belangrijke politieke feiten gecreëerd, waarvan de uitwerking in de praktijk nog moet blijken, maar die moeilijk omkeerbaar lijken. Het is te hopen dat dit door de Benelux-partners niet wordt uitgelegd als de wens van een politieke meerderheid in Nederland om de

Benelux-samenwerking overboord te zetten, al was dit voor de SP en de PVV (die momenteel samen een kwart van het electoraat vertegenwoordigen) zeker het motief. Uit de argumentatie van de VVD kon daarentegen worden afgeleid dat deze partij vooral naar effectievere vormen van Benelux-samenwerking streeft. De parlementaire gang van zaken toont aan dat in Nederland voorrang wordt gegeven aan het creëren van politieke helderheid boven het rekening houden met mogelijke gevoeligheden bij de Benelux-partners. Met het oog op de toekomst moet worden benadrukt dat het belang van goede relaties en onderling vertrouwen groot is; zij vormen de basis voor effectieve samenwerking met België en Luxemburg.

Wat betreft de interparlementaire samenwerking zijn er zonder twijfel effectievere fora te bedenken dan het Benelux-parlement in zijn huidige vorm. Het debat in het Benelux-parlement afgelopen januari over de Fyra, waaraan ditmaal ook Nederlandse en Belgische parlementariërs van vakcommissies deelnamen die geen lid zijn van het Benelux-parlement, kan daarbij als inspiratie dienen. Ook werden in de Tweede Kamer ideeën geopperd zoals het omvormen van de parlementaire 'contactgroep België' tot een Benelux-contactgroep of het intensiveren van de extraparlamentaire samenwerking. Deze suggesties zijn constructief van aard en verdienen serieuze overweging. Tegelijk getuigt de roep van de VVD om een jaarlijks debat over de Benelux in de Tweede Kamer van het inzicht dat interparlementaire samenwerking alleen dan effectief is als ook het nationale parlement zijn verantwoordelijkheid neemt.

De wens van de Kamermeerderheid om het Benelux Secretariaat-generaal in taken en mankracht te beperken, draagt het risico in zich een halt toe te roepen aan de ingezette modernisering en cultuuromslag bij het Secretariaat-generaal.

Verdere verbetering is zeker mogelijk en nodig; het IOB-rapport doet daarvoor concrete suggesties. De taken en de daarbij behorende omvang van het Secretariaat-generaal kunnen alleen worden bepaald als de drie lidstaten heldere verwachtingen hebben over de rol van deze instelling. Dit vraagt om een serieuze analyse en weloverwogen besluitvorming. De nadruk in het debat op de instellingen van de Benelux ging bovendien voorbij aan een belangrijke boodschap in het IOB-rapport, namelijk dat betere benutting van het potentieel van de Benelux Unie eerst en vooral strategische visie en regie vanuit de hoofdsteden vergt. De neiging om de uitvoering van het Benelux-verdrag primair als een taak van het Secretariaat-generaal te beschouwen, moet worden beteugeld. Het zijn immers de hoofdsteden die het ambitieniveau en de inhoudelijke prioriteiten dienen te bepalen. Dit vereist dat de hoofdsteden weten wat ze wel, en vooral ook wat ze niet, willen en vraagt om een goede afstemming tussen de departementen in Den Haag onderling en tussen die in Den Haag en in de andere hoofdsteden.

Kortom, het nieuwe verdrag biedt een overzichtelijk en werkbaar kader om de potentiële meerwaarde van de Benelux-samenwerking te benutten. Dit treft echter alleen zijn doel wanneer de werkwijze van de Nederlandse overheid, in nauwe samenwerking met de Benelux-partners, de randvoorwaarden daarvoor schept. Als op een weloverwogen wijze wordt omgegaan met de besluiten die dit voorjaar in de Tweede Kamer zijn genomen, draagt de recente aandacht van het Nederlandse parlement voor de Benelux vooral bij aan de betrokkenheid waar een effectieve Benelux Unie om vraagt. Idealiter ontstaat daardoor een situatie waarbij de verwachtingen, de middelen en de resultaten van de Benelux Unie-samenwerking meer met elkaar in evenwicht zijn.

Opheffing van de Benelux Unie is niet aan de orde. Die mogelijkheid is tot 2022 uitgesloten door het verdrag

## NOTEN

- 1 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Relaties, resultaten en rendement; Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief*, IOB-evaluatie nr. 372, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2012; en *Aanbiedingsbrief van minister Timmermans (BZ) bij deze evaluatie*, 1 februari 2013. (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/11/01/evaluatie-van-de-benelux-unie-samenwerking-vanuit-nederlands-perspectief.html>).
- 2 Zie o.a. Jaap Hoogenboezem, 'Nederlanders in de Benelux' en S.W. Couwenberg, 'Naar een nieuwe Benelux', *Internationale Spectator*, mei 2005, blz. 265-267 resp. 263-264.
- 3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Benelux: Nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, AIV-advies no. 53, februari 2007.

- 4 De Benelux-defensiesamenwerking kent diverse facetten, het meest gevorderd is Benesam, de marinesamenwerking (tussen de Belgische en de Nederlandse marine), waarbij o.a. sprake is van een geïntegreerde commandovoering en vérgaande samenwerking inzake opleiding van personeel en onderhoud van materieel. Deze samenwerking wordt in Europa als exemplarisch gezien en kan een voortrekkersrol in de EU vervullen.
- 5 In het licht van de internationale ontwikkelingen, zoals de opkomst van de zg. BRIC-landen enz., hebben Nederland en België besloten in het kader van de IMF de krachten te bundelen en gezamenlijk een kiesgroep te vormen, teneinde hun positie in dit gremium te kunnen handhaven.

# Benelux-samenwerking: een Belgisch-Vlaams perspectief

Het Nederlandse parlement heeft zich dit voorjaar kritisch uitgesproken over de Benelux-samenwerking. Hoe reageren onze zuiderburen op de kritische noten uit Nederland? Het opdoeken van een interparlementaire samenwerking die ouder is dan de Benelux Unie zelf, wordt daar gezien als overdreven Bataafs spaarzaamheidsfetisjisme. En ook de Benelux Unie kan er op behoorlijk wat krediet rekenen.

Vanuit  
Belgisch  
oogpunt leek  
de timing voor  
deze plotselinge  
kritiek een tikje  
vreemd

De kritische stemmen in het Nederlandse parlement over de Benelux-samenwerking naar aanleiding van het IOB-rapport *Relaties, resultaten en rendement – evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief* werden al snel ook ten zuiden van Roosendaal opgevangen. Vooral de harde taal over de raadgevende interparlementaire Beneluxraad (ook wel bekend als het Benelux-Parlement) en in mindere mate over het Secretariaat-generaal leidden in België tot enige verwondering. Wat daarbij opviel, is dat de aandacht in België voor het Nederlandse politieke debat vrijwel geheel beperkt bleef tot de Vlaamse media en politici. Zelfs van de kant van federaal minister van buitenlandse zaken Didier Reynders, een Franstalig liberaal, kwam er geen publieke stellingname over de kritiek op de samenwerking in Benelux-verband. Minister-president van Vlaanderen Kris Peeters deed dat wel naar aanleiding van vragen in het Vlaams Parlement,<sup>1</sup> maar hij maakte daarbij onmiddellijk duidelijk dat hijzelf geen vragende partij is voor een discussie over het nut van het Benelux-Parlement.

## Vreemde timing?

Vanuit Belgisch oogpunt leek de timing voor deze plotse kritiek een tikje vreemd. Hadden de drie landen niet relatief recent en na ampele overwe-

gingen<sup>2</sup> besloten de Benelux-samenwerking een nieuwe start te geven? Intussen hadden ze ook niet stilgezeten. Het Verdrag inzake de Benelux Unie<sup>3</sup> werd weliswaar al op 17 juni 2008 ondertekend, maar trad pas op 1 januari 2012 in werking. Het was ook slechts de eerste in een reeks van hervormingen van de Benelux-instellingen. In de daaropvolgende jaren werd de organisatie grondig onder de loep genomen en sloten de drie landen een aantal bijkomende overeenkomsten, onder meer een zetelakkoord met België,<sup>4</sup> dat het voor Nederlanders en Luxemburgers aantrekkelijker moet maken om voor de Benelux te werken, een protocol over verdeling van de lidmaatschapsbijdragen<sup>5</sup> en een protocol dat de werking van het Benelux-Gerechtshof hervormt.<sup>6</sup> Zelfs over het vermaledijde Benelux-Parlement werden onderhandelingen gevoerd (en, op enkele details na, afgerond), om ook die instelling “aan te passen aan de huidige tijd” en ze in staat te stellen meer politieke controle uit te oefenen op de werking van de Benelux Unie.

Die verhoogde activiteit vertaalde zich niet alleen in nieuwe akkoorden. Tijdens de bijeenkomst van het Comité van Ministers van 10 december 2012 – voor het eerst sinds lange tijd een volwaardige bijeenkomst en geen *pro forma*-nummertje in de marge van een Europese top – werden maar liefst 161 verouderde beschikkingen en 56 dito aanbevelingen van de Benelux vervallen verklaard<sup>7</sup> na screening door het Secretariaat-generaal van het volledige afgeleide Beneluxrecht op zijn actua-

**Jan Wouters** is hoogleraar en directeur van het Instituut voor Internationaal Recht aan de Katholieke Universiteit Leuven;

**Maarten Vidal** is als onderzoeker aan dit Instituut verbonden.

liteitswaarde. Binnen België werd ook een intern samenwerkingsakkoord aangenomen dat deelname van de deelstaten aan de besluitvorming binnen de Benelux regelt.<sup>8</sup> Ook werd een nieuw gemeenschappelijk werkprogramma afgesproken voor de periode 2013-2016,<sup>9</sup> en huidig voorzitter Luxemburg maakte duidelijk dat het nieuwe impulsen wil geven aan de Benelux-samenwerking, met een aantal thematische ministeriële bijeenkomsten.

Het is dan ook wat verwonderlijk dat deze kritiek juist komt op het ogenblik dat de Benelux klaar staat om als een meer flexibele projectorganisatie de samenwerking tussen de drie lidstaten te begeleiden – wat de doelstelling was van de diverse hervormingen – en de betrokkenheid van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen bij de Benelux sterker wordt. Men zou kunnen verwachten dat een grotere betrokkenheid van Noordrijn-Westfalen (of initiatieven als het pentalateraal energieoverleg, waar ook Duitsland en Frankrijk aan deelnemen) tot een grotere Nederlandse belangstelling voor de Benelux-samenwerking zou leiden. De grens van Nederland met Duitsland is immers langer dan de gemeenschappelijke grens met België. Terwijl het uitgangspunt van het IOB-rapport (dat werd gevraagd naar aanleiding van het debat over het verdrag van 2008) gelegen is in het aanreiken van aanbevelingen om dat nieuwe instrumentarium zo goed mogelijk te gebruiken en de interne Nederlandse voorbereiding te optimaliseren, telkens met de bedoeling de samenwerking te verbeteren, lijken de politieke gevolgtrekkingen in de Tweede Kamer eerder gericht op het stopzetten of zachtjes laten inslapen van de Benelux-samenwerking.

### Efficiëntiewinsten versus spaarzaamheidsfetisjisme

De Vlaamse politici zitten, over de partijgrenzen heen, duidelijk niet op dezelfde lijn als hun Nederlandse collega's. Parlementsleden van vrijwel alle Vlaamse partijen – Bart Tommelein<sup>10</sup> (open VLD), Maya Detiège<sup>11</sup> en Mia De Vits (SPA), Jan Van Esbroeck<sup>12</sup> en Karim Van Overmeire (N-VA), Ward Kennes<sup>13</sup> (CD&V) en Christian Verougstraete<sup>14</sup> (Vlaams Belang) – betuigden hun steun aan de Benelux-samenwerking. Toegegeven: het kan allemaal wat doelmatiger, maar het opdoeken van een interparlementaire samenwerking die ouder is dan de Benelux Unie zelf, wordt alom gezien als overdreven Bataafs spaarzaamheidsfetisjisme. Ook de Benelux Unie kan op behoorlijk wat krediet rekenen.

Het is trouwens nog maar de vraag of het terugschroeven van de 'institutionele Benelux' veel besparingen tot gevolg zou hebben. Er zijn inderdaad kosten verbonden aan het in stand houden van de Benelux, maar ook het stopzetten van de organisatie heeft een prijskaartje. Dat geldt ook in diplomatieke zin, met name voor de weerslag op de perceptie van de drie landen als *like-minded* blok. Daarnaast zijn er ook kosten voor alternatieven voor de samenwerking, die tussen buurlanden sowieso nodig blijft, al zouden deze wellicht meer verspreid zitten over het overheidsapparaat in vergelijking met de huidige situatie, waarin ze, onder de vorm van lidmaatschapsbijdragen, vooral bij de ministeries van buitenlandse zaken geconcentreerd zijn.

### Gebrek aan politieke en hogere ambtelijke belangstelling

Een belangrijk element uit de IOB-studie is in België op de achtergrond gebleven: de kritiek op de gebrekkige aansturing vanuit hogere ambtelijke echelons en vanuit de politiek. In elk van de drie lidstaten wordt de Benelux in verscheidene ministeries veeleer beschouwd als de hobby van een van de medewerkers, vooral interessant voor hun persoonlijke netwerk, zonder dat haar activiteiten goed op de radar staan van het management. Het Secretariaat-generaal heeft op dat vlak de afgelopen jaren zeker blij gegeven van de nodige *outreach* naar hogere ambtenaren en politici.<sup>15</sup> Iedereen die met de Benelux te maken heeft, onderkent dat er de laatste jaren heel wat veranderd is op het Secretariaat-generaal, dat moderner communiceert en een meer proactieve rol speelt, bijvoorbeeld door te werken met een groenboek voor de opmaak van het vierjarig werkprogramma en de creatie van de functie van innovator.

De controverse rond het Benelux-Parlement is ook enigszins bevreemdend vanuit de optiek van het gebrek aan politieke aansturing: kan zo'n interparlementair orgaan juist geen stimulans zijn voor meer politieke – en daardoor ook hogere ambtelijke – belangstelling om via de Benelux problemen gezamenlijk aan te pakken?

De motie van de Tweede Kamer, waarin wordt gepleit voor beëindiging van het Benelux-Parlement, vertrekt vanuit de premisse dat er in die vergadering geen politieke besluitvorming en controle plaatsvindt. In vergelijkend perspectief is dat helemaal niet bijzonder: het Benelux-Parlement verschilt daarin niet van andere interparlementaire

De Vlaamse politici zitten duidelijk niet op dezelfde lijn als hun Nederlandse collega's



Over de problemen met de Fyra vond in januari 2013 een debat in het Benelux-Parlement plaats. Foto Generaal

Gibson

vergaderingen,<sup>16</sup> die niet onder vuur komen te liggen en waar er evenmin (of toch slechts in zeer beperkte mate) sprake is van politieke besluitvorming of controle. Met het Europees Parlement als grote uitzondering, beperken de taken van internationale (inter)parlementaire organen zich vrijwel steeds tot het uitwisselen van informatie, adviseren en geven van impulsen met betrekking tot actuele politieke thema's,<sup>17</sup> waarbij de impact van de aanbevelingen recht evenredig is met het politiek gewicht van de afgevaardigde parlementsleden.<sup>18</sup> Deelnemende parlementsleden moeten er ook voor zorgen dat in hun eigen parlement via de nodige vragen, interpellaties en andere politieke sturing wordt bijgedragen aan de integratie en samenwerking tussen de drie landen. Een interparlementaire vergadering en politieke controle in de nationale parlementen sluiten elkaar derhalve geenszins uit: ze zijn complementair.

### Gebrek aan samenhang tussen de beleidsthema's

Een vaak gehoorde kritiek op het functioneren van de Benelux vóór de hervormingen van de laatste jaren betrof de al te brede waaier aan nagestreefde doelstellingen. Het IOB-rapport geeft aan dat er zich op dat punt vooral cosmetische ingrepen hebben voorgedaan, waarbij doelstellingen en activiteiten werden gegroepeerd onder drie hoofdthema's, zonder dat er echt werd gesnoeid. Het is echter niet zeker of, zelfs bij een sterkere focus van de Benelux, haar werkprogramma ooit iets anders kan zijn dan een verzameling van min of meer losstaande acties die onder een aantal hoofdthema's<sup>19</sup> worden gebundeld: dat is nu eenmaal het lot van een organisatie die zich in een meerlagige bestuurscontext bevindt, tussen Europese integratie, bilaterale samenwerking en lokale grensoverschrijdende samenwerking in.

Dat zien we ook in het nieuwe werkprogramma: in het licht van de huidige sociaal-economische situatie is het logisch dat gekozen werd voor 'groei, innovatie en veiligheid' als algemene doelstelling, maar uiteraard wordt dit niet louter via de instellingen van de Benelux nagestreefd. De Benelux moet op een pragmatische manier omgaan met de bundeling van activiteiten onder een aantal algemene doelstellingen. Als flexibele projectorganisatie moet zij niet koste wat kost bepaalde onderwerpen afstoten waar er een duidelijke wil is tot samenwerking, louter en alleen omdat ze niet naadloos in een algemene doelstelling passen. Anderzijds heeft het ook geen zin taken op te nemen die weliswaar duidelijk binnen een algemene doelstelling passen, maar al op een efficiënte wijze via andere kanalen worden verricht.

### Slotbeschouwing

De Nederlands minister van buitenlandse zaken Frans Timmermans liet al verstaan dat hij geen actie zal ondernemen om gevolg te geven aan de moties van de Tweede Kamer. Wellicht schat hij goed in dat hij hiervoor ook weinig gehoor zou krijgen bij zijn Belgische (en Luxemburgse) gesprekspartners. Jean Asselborn, de Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken, wil in het lopende eerste voorzitterschap van het Groothertogdom onder het nieuwe verdrag de Benelux-samenwerking inhoudelijk weer op de rails zetten en ziet er weinig in om opnieuw institutionele discussies te openen. Dat neemt niet weg dat in tijden van budgettaire schaarste de begroting van de Benelux door elk van de lidstaten kritischer onder de loep zal worden genomen en het jaarplan niet langer een hamerstuk zal kunnen blijven.

De besparingsijver die op de achtergrond van de politieke stellingnames over de Benelux-samenwerking doorklinkt, kan overigens ook

positieve effecten hebben voor de organisatie. Ondersteuning door een neutrale instantie als het Secretariaat-generaal in bilaterale dossiers kan immers kostenbesparend werken voor de lidstaten. Nu reeds is er een aantal werkgroepen dat in essentie bilaterale thema's behandelt, vooral inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu, maar ook de problematiek van het grensoverschrijdende ambulancevervoer wordt in twee aparte werkgroepen (België – Nederland en België – Luxemburg) behandeld. Rationalisering van de bestaande formele en informele bilaterale gremia zou kun-

nen leiden tot een grotere rol van het permanente Secretariaat-generaal.<sup>20</sup> Nu de reeds lang aangekondigde Benelux-samenwerking op het vlak van de huisvesting van ambassades en consulaten vorm krijgt, kan het Secretariaat-generaal – thans reeds verantwoordelijk voor de opmaak van Benelux-visuminstructies die door de diplomatieke en consulaire posten van de drie Benelux-landen worden gebruikt voor afgifte van visa – uit de bus komen als faciliterende structuur om bepaalde aspecten van deze samenwerking in goede banen te leiden.

Ook het stopzetten van de organisatie heeft een prijskaartje

## NOTEN

- 1 Zie antwoord op schriftelijke vraag nr. 360 van 25 februari 2013 van Vlaams Volksvertegenwoordiger Peter Reekmans (Benelux Unie – Werking) en verslag van de commissiebespreking over het zetelakkoord met de Benelux (*Parl.St.* Vlaams Parlement 2012-13, nr. 1915/2) op de website van het Vlaams Parlement ([www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be)).
- 2 In de drie lidstaten zorgde het aflopen van de oorspronkelijke geldings-termijn van het Verdrag over de Benelux Economische Unie van 1958 voor opleving van de aandacht voor de organisatie: zie AIV, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, AIV-advies nr. 53, februari 2007; J. Wouters, L. Van Langenhove, M. Vidal, P. De Lombaerde & W. De Vriendt, *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen, Intersentia, 2008. Daarnaast organiseerde het Luxemburgse *Institut Pierre Werner* twee seminars over de Benelux Economische Unie en de politieke samenwerking tussen de lidstaten, en hield de Vlaams-Nederlandse Orde van den Prince een symposium met als thema: *Heeft de Benelux nog een toekomst?*
- 3 Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 17 juni 2008, *Tractatenblad* 2008, nr. 135.
- 4 Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Benelux Unie, ondertekend in Brussel op 3 februari 2012 (tekst beschikbaar via *Parl.St.* Vlaams Parlement 2012-13, nr. 1915/2).
- 5 Protocol tot wijziging van de Overeenkomst van 14 januari 1964 ter uitvoering van artikel 37, lid 2, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te Brussel op 6 juni 2012, *Tractatenblad* 2012, nr. 108. Dit protocol past de bestaande verdeling van de lidmaatschapsbijdragen (gelijke bijdrage van 48,5% voor Nederland en België en een bijdrage van 3% voor Luxemburg) aan, in het licht van de gewijzigde demografische verhoudingen en het BNP van de lidstaten, waarbij in de toekomst de volgende verdeling zal gelden: 53% voor Nederland, 41% voor België en 6% voor Luxemburg. Deze wijziging is ook een compensatie voor het zetelakkoord, dat immers een negatieve impact heeft op de Belgische belastinginkomsten.
- 6 Protocol tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechthof, ondertekend te Luxemburg op 15 oktober 2012, *Tractatenblad* 2013, nr. 12. Door dit protocol zal het Gerechthof in de toekomst ook rechtstreeks geschillen kunnen beslechten tussen particulieren, in eerste instantie over de toepassing van de regels inzake intellectuele eigendom.
- 7 Beschikking M (2012) 11 van het Benelux Comité van Ministers tot uitvoering van artikel 32, lid 1 van het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, *Benelux Publicatieblad* 2013, nr. 1, 4.
- 8 Samenwerkingsakkoord van 5 juni 2009 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de instellingen van de Benelux Unie en de daarmee verband houdende standpuntbepaling en coördinatie, *Belgisch Staatsblad*, 22 december 2011.
- 9 Gemeenschappelijk Werkprogramma 2013-2016, *Benelux Publicatieblad* 2013, nr. 2, 32.
- 10 Als voormalig voorzitter van het Benelux-Parlement reageerde deze Vlaamse liberaal in de pers verontwaardigd op de negatieve houding van de parlementsleden van zijn Nederlandse zusterpartij.
- 11 In het duidingsprogramma *Ter Zake* stelde deze Antwerpse socialiste zich de vraag hoe het kon dat de kritiek op het Benelux-Parlement vooral kwam van SP'ers (fractiegenoten in het Benelux-Parlement) die niet waren overgevalen door hun deelname aan de werkzaamheden van de vergadering.
- 12 Dit federale parlements-lid stelde het Benelux-Parlement niet in vraag, maar bepleitte namens de N-VA wel in de pers om te kijken of er efficiëntiewinsten konden worden geboekt. Een soortgelijke houding zagen we in het Vlaams Parlement bij minister-president Kris Peeters.
- 13 Deze grensburgemeester en Vlaams parlements-lid onderstreepte dat in het Benelux-Parlement wel degelijk nuttig werk wordt geleverd, al haalt dat doorgaans niet de voorpagina's en spreekt het allicht meestal niet tot de vergadering.
- 14 Dit Vlaams parlements-lid is weliswaar voorstander van een debat over het Benelux-Parlement, maar vindt persoonlijk, en als lid van deze vergadering, dat het een nuttige instelling is.
- 15 Zie bijv. het uitgebreide verslag van een bezoek van een delegatie van Franstalige politici aan het Secretariaat-generaal (*Parl.St.* Waals Parlement, 2010-11, nr. 402/1).
- 16 Voor Nederland en België gaat het dan om de Interparlementaire Unie, de Parlementaire Assemblees van de Raad van Europa, de NAVO en de OVSE, de Interparlementaire Conferentie voor het Gemeenschappelijke Buitenland- en Veiligheidsbeleid, de Euro-Mediterrane Parlementaire Assemblée of de Interparlementaire Commissie van de Nederlandse Taalunie.
- 17 Denk aan de recente hoorzitting van het Benelux-Parlement over de problemen met de Fyra of de aanbeveling over grensoverschrijdend ambulancevervoer, die, zij het met enige vertraging, tot intergouvernementele actie heeft geleid.
- 18 Zie H.G. Schermers & N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Leiden, Nijhoff, 2003, par. 588.
- 19 Dat kunnen de drie hoofdthema's uit het verdrag zijn (interne markt en economische unie; duurzame ontwikkeling; justitie en binnenlandse zaken), maar ook de twee centrale doelstellingen (het vervullen van een voortrekkersrol binnen de EU en versterking van de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus) of de zeven beleidsterreinen uit het meerjarig werkprogramma (energie; leefmilieu en ruimte; sociale cohesie; economie en kennis; mobiliteit; veiligheid en personenverkeer; fraudepreventie).
- 20 In 2012 ondersteunde het Secretariaat-generaal de onderhandelingen tussen Nederland en Vlaanderen over een oplossing voor de zgn. Albertknoop, t.w. een zone tussen het Albertkanaal en de Maas op het grondgebied van Lanaken en Maastricht, waar de reservatiestrook voor een nooit gerealiseerd kanaal de ruimtelijke ontwikkeling in de weg stond.

# Private beveiliging tegen piraten altijd gewenst?

In een recent rapport van Instituut Clingendael<sup>1</sup> wordt de noodzaak uiteengezet voor het mogen inzetten van private gewapende eenheden op schepen van de Nederlandse koopvaardij ter bescherming tegen Somalische piraten.<sup>2</sup> De Nederlandse overheid besloot al onder bepaalde voorwaarden militaire eenheden (*Vessel Protection Detachments*, VPD's) te plaatsen op Nederlandse schepen. Het Clingendael-rapport voert aan dat dit een dure voorziening is, die pas na een omslachtige procedure kan worden ingezet. Veel schepen voldoen ook niet aan door het ministerie van Defensie gestelde criteria, zoals het voeren van de Nederlandse vlag en het voldoende treffen van defensieve beschermingsmaatregelen.

Daarom krijgen slechts 10% van de schepen die door de Somalische risicozones varen deze VPD-beveiliging geleverd door de Nederlandse marine. Private beveiligingsbedrijven kunnen dit met eigen, gewapende eenheden sneller en goedkoper doen. De hoofdbezwaren van de Nederlandse overheid, namelijk dat private beveiliging tegen piraten ingaat tegen het overheidsmonopolie op geweldsuitoefening en dat het ontbreekt aan voldoende controle op en verantwoording van privaat gewapend optreden, wordt in navolging van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNDR) in dit rapport van de hand gewezen. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Spanje staan dit al toe of gaan dat binnenkort doen (Duitsland, Zweden). Controle- en verantwoordingsregels kunnen door de private sector zelf worden afgesproken. Hier wordt hard aan gewerkt. Intussen leidt het huidige verschil in beleid tot een ongelijk speelveld en verlies van concurrentiekracht voor de Nederlandse koopvaardij. Elk schip dat door Somalische wateren vaart, moet, aldus het rapport, daarom deze private VPD kunnen krijgen.

Deze beklemtoning van het belang van privaat geleverde, gewapende beveiliging verdient echter

een breder kader. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan het internationale optreden tegen piraterij voor de kust van Somalië en in de Indische Oceaan. De VN-Veiligheidsraad, de NAVO en de EU hebben daar stevig aangepakt.

Deze internationale benadering in dit zeegebied lijkt ook te werken. Omvattende evaluatiestudies zijn niet voorhanden, maar wel cijfers die een indicatie geven.<sup>3</sup> Het aantal door Somalische kapers gepleegde, feitelijke en ondernomen pogingen tot zeeroof bedroeg 22 in 2006 en piekte in 2011 met 237 acties. In 2012 daalde dit aantal tot 75 acties, ver onder het gemiddelde van 143 piraterij-acties per jaar in de periode daarvoor. Deze abrupte daling is des te opmerkelijker daar de Somalische zeeroovers met steeds meer vernuft en over een steeds groter zeegebied hun overvallen op schepen uitvoerden. Deze regionale trend staat ook in schril contrast met de wereldwijde ontwikkeling van piraterij. Die toont over diezelfde periode (2006 t/m 2011) een cijfermatig stabiel beeld van gemiddeld 200 overvallen (in 2012 stijgend naar 222). *Grosso modo* was geen sprake van intensivering van de internationale bestrijding van zeeroof.

## Leendert H. Erkelens

is als *associated researcher* werkzaam op T.M.C. Asser Instituut te Den Haag.



Mariniers doorzoeken een boot. NAVO-missie Ocean Shield 2012. Foto Ministerie van Defensie

Tegelijkertijd geven de cijfers aan dat zowel in de Indische Oceaan als elders ter wereld de zeeroverij gewoon doorgaat, gepaard met veel kidnappings van zeelieden, verlies van schepen en/of hun vracht, verhoogde kosten wegens omvaren en extra verzekeringspremies. De veiligheid op zee is bepaald niet overal gegarandeerd. Maar niet altijd zou private gewapende beveiliging een noodzaak hoeven te zijn.

Ten eerste krijgen in de praktijk de meest kwetsbare vrachten, zoals transporten van boortorens en windmolens, VPD-bescherming van de Nederlandse marine. Minder kwetsbare schepen kunnen met behoorlijk succes zelf beschermingsmaatregelen treffen. Dat zou ook internationaal het voorschrift moeten zijn voor het varen via hoge risicoroutes. Ook zou wellicht een juridisch risico voor reders kunnen ontstaan als zij deze mogelijkheid krijgen en niet inzetten. In geval van piraterij zou de bemanning kunnen claimen dat de werkgever ze dan onvoldoende bescherming op hun werk heeft geboden. Verder moeten de effecten van internationaal optreden tegen piraterij worden meegewogen in de beslissing wel/geen private gewapende beveiliging. In risicozones elders ter wereld zou dus eerder aan private gewapende inzet kunnen worden gedacht dan in de Somalische regio. Onder de maritieme EU-vlag van *Atalanta* zou dat optreden aldaar verder kunnen worden versterkt door bijvoorbeeld haar militaire beschermingseenheden niet alleen in te zetten op schepen van het Wereldvoedselprogramma, maar ook op schepen die onder de vlag van een EU-lidstaat varen.

## NOTEN

1 Bibi van Ginkel, Frans-Paul van der Putten, Willem Molenaar, *State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective*, Clingendael report (z. jrtl.), Beschikbaar op: [http://www.clingendael.nl/publications/2013/20130200\\_state\\_or\\_private\\_protection\\_web.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2013/20130200_state_or_private_protection_web.pdf).

De lopende EU-discussie over “pooling and sharing” van materieel en manschappen zou hier een concrete toepassing kunnen krijgen, met de bijbehorende winst in termen van geld en effectiviteit. Een dergelijke discussie op EU-niveau zou tot voordeel hebben dat ook gemeenschappelijke regels over controle op en verantwoording voor het optreden van de militaire VPD’s op schepen van lidstaten kunnen worden afgesproken. Nu regelt elk land dit afzonderlijk. Verder zou in EU-verband kunnen worden overlegd over omstandigheden waaronder private VPD’s wel zouden kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld op risicoroutes die niet of niet effectief beschermd worden, en de regels die voor hen gelden. Een gemeenschappelijke EU-benadering ten aanzien van private geweldsuitoefening op zee is van belang met het oog op het eerbiedigen en beschermen van mensenrechten. Dit geldt niet alleen voor hun militaire optreden (EU-operatie *Atalanta*) maar ook voor het optreden door private VPD’s tegen piraten vanaf schepen die onder EU of nationale vlag (en commando) varen. De bijbehorende uitoefening van controle en aflegging van verantwoording door betrokken (nationale en EU) marines blijkt in de praktijk al niet eenvoudig. Dit geldt niet minder voor private VPD’s. Te meer als in deze sector controle en verantwoording over gewapende acties van private bedrijven tegen piraten op basis van zelfregulering zouden worden afgehandeld. Kortom: private geweldsuitoefening zou onder omstandigheden mogelijk zijn, maar de voorwaarden en regels waaronder, kunnen, in samenspraak met de sector, beter door overheden in EU- (en internationaal) verband worden bepaald.

2 Zie ook *NRC Handelsblad*, 20 februari 2013.

3 ICC – IMB Piracy and Armed Robbery Against Ships Report for the period 1 January 2012 – 31 December 2012, blz. 20 (plus tabel 1 op blz. 5 en 6 (en voorgaande annual reports). Beschikbaar (op verzoek) via: <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>.

## Anti-piraterij operaties *Atalanta* en *Ocean Shield*

Gelegitimeerd door resoluties van de Veiligheidsraad kan sedert 2008 militair worden opgetreden tegen piraterij voor de kust van Somalië en effectief in de gehele Indische Oceaan en de Golf van Aden. De EU besloot december 2008 om in het kader van haar Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid de marine-operatie *Atalanta* te beginnen. De NAVO volgde in 2009 met operatie *Ocean Shield*. Beide operaties hebben tot doel de koopvaardij in dat zeegebied te beschermen, maar in het bijzonder de schepen van het Wereldvoedselprogramma. Daarnaast treden hier ook marines van naties als de Verenigde Staten, China en India actief tegen piraterij op. Deze actoren treden gecoördineerd op dan wel informeren elkaar over hun acties. De aanpak bestaat uit patrouilleren op zee, het begeleiden van konvooien en het militair optreden tegen acties van piraterij. Verder plaatst *Atalanta* op schepen van het wereldvoedselprogramma militaire scheepsbeschermingseenheden (*Vessel Protection Detachments*). In maart 2012 besloot de EU voorts uitvoering te geven aan de VN-oproep om gewapenderhand, vanaf EU-marineschepen, rechtstreeks op te treden tegen piraten en hun installaties op de Somalische kust. Beide operaties dragen in beginsel gearresteerde piraten aan Justitie over. De EU levert ook informatie over deze arrestanten aan Europol en Interpol.

Om misverstanden te voorkomen is het belangrijk te benadrukken dat in het Clingendael-rapport niet zozeer de noodzaak uiteengezet wordt voor het inzetten van private beveiligers, maar vooral wordt geconcludeerd dat het huidige beleid niet voldoet om de veiligheid van de scheepvaart te garanderen. Het aantal succesvolle kapingen is weliswaar drastisch afgenomen in de wateren rond Somalië, mede als gevolg van de aanwezigheid van vele marineschepen ter bestrijding van piraterij en de inzet van bewapende private beveiligers door reders, maar de veiligheidssituatie vereist nog steeds het nemen van beschermingsmaatregelen. Het Clingendael-rapport schetst vervolgens drie beleidsopties ter aanpassing van het huidige beleid, waarbij het legaliseren en het volledig overgaan op beveiliging middels private beveiligers slechts een van de opties is.

Overigens is daarbij reeds voorwaarde dat schepen de zogenoemde *Best Management Practices 4* hebben geïmplementeerd die het nemen van preventiemaatregelen voorschrijven. Na een ronde-tafel in de Tweede Kamer over het rapport, waarbij de auteurs een toelichting gaven en een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over de inzet van de VPD's, kondigde de minister van Defensie onlangs aan de inzet van private beveiligers voor bepaalde schepen toe te gaan staan. Dit lijkt in lijn met de tweede optie die het Clingendael-rapport voorstelde, namelijk een duaal systeem, waarbij zowel gebruik gemaakt zal worden van VPD's als van private beveiligers. Overigens moet nog duidelijk worden welke schepen voor inzet van private beveiligers in aanmerking komen. Daarnaast zal de regering de wet moeten aanpassen, en op belangrijke aspecten, zoals de instructie ten aanzien van het gebruik van geweld, de certificering van bedrijven, de verantwoorde-

lijkheid van de kapitein en het toezicht op de naleving van deze regels, helderheid moeten geven.

Daartoe kan het inspiratie putten uit de regelgeving in landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, en Noorwegen, zoals ook in het rapport behandeld. Ook de internationale (*soft law*-) regelingen bieden uitkomst. Veel nationale regelingen zijn daar bovendien op gebaseerd. De zelf-regulering in de private sector, waar Erkelens naar verwijst, betreft vooral de certificering vanuit de *branch* zelf, waarbij bedrijven aantoonbaar moeten voldoen aan een goede *track record*, regelmatige training van personeel en een goede capaciteit in huis moeten hebben om risicoanalyses te doen. Deze certificeringen zijn langdurige procedures en het is in het belang van de sector het keurmerk te bewaken en de reputatie hoog te houden, om zich daarbij te kunnen onderscheiden van de cowboys die het niet zo nauw nemen met de regels. Staten kunnen overigens daarnaast hun eigen eisen stellen en toezichtmechanismen instellen.

Het huidige  
beleid voldoet  
niet om de veiligheid  
van de scheepvaart  
te garanderen

Uiteraard is het belangrijk de effectiviteit van piraterijbestrijding altijd in een breder kader te beschouwen. Naast de beoordeling van de veiligheidssituatie voor de scheepvaart, dient dan ook de bestrijding van de oorzaken van piraterij in beschouwing te worden genomen. Je kan het een echter niet tegen het ander wegstrepen. Het voorstel van de auteur om VPD-inzet via de EU-*Atalanta*-missie uit te breiden, is dan ook moeilijk te volgen. Om te beginnen heeft *Atalanta* een andere taakstelling en te beperkte capaciteit om de nodige bescherming te bieden op individuele schepen, gezien de 20.000 scheepvaartpassages jaarlijks door het betreffende gebied. De optie die overigens wel nog altijd gebruikt wordt, betreft de 'transit passages', waarbij in konvooi gevaren wordt onder bescherming van een marineschip. 'Pooling



**Rigid-hulled inflatable boats met mariniers aan boord varen richting een skiff met vermoedelijke piraten. EU-missie Atalanta 2013.** Foto Ministerie van Defensie

and sharing' zou enkel een efficiency-slag opleveren als veel EU-lidstaten met VPD's zouden werken, terwijl het Clingendael-rapport juist laat zien dat er een Europese trend richting privatisering plaatsvindt.

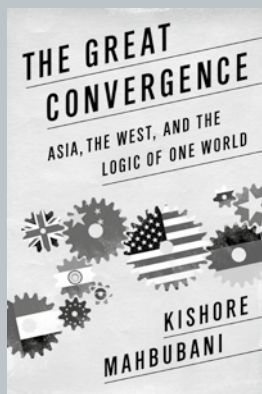
Eventuele EU-bemoeienis met de uniformering van de regelingen ten aanzien van het gebruik van VPD's, is overigens door de EU zelf aangekondigd, maar wordt door lidstaten niet erg serieus

genomen. Er zal eerder sprake zijn van een bredere implementatie van de ISO 28007-regeling. Deze ontwikkelingen zullen overigens centraal staan in het seminar dat Clingendael eind mei organiseert, in het bijzonder de vraag in hoeverre de internationale regelingen en de regelingen zoals deze in andere Europese landen gebruikt worden, ter inspiratie kunnen dienen voor aanpassingen in de Nederlandse wetgeving.

## Mahbubani heeft grotendeels gelijk

N.a.v.  
Pieter Hanson,  
'Gepassioneerd betoog  
voor een vitaler en repre-  
sentatiever wereldbestuur',  
*Internationale Spectator*,  
mei 2013, blz.  
58-59.

De westerse  
hulp is zelden  
helemaal  
belangeloos



Terecht besteedt Pieter Hanson in het meinummer van de *Internationale Spectator* uitvoerig aandacht aan *The Great Convergence* van Kishore Mahbubani (inmiddels ook in een Nederlandse vertaling verschenen onder de titel *Naar één wereld, een nieuwe mondiale werkelijkheid*). Maar hij schuift de kritiek die Mahbubani heeft op het westerse beleid te makkelijk ter zijde door die als “anti-westers” af te doen.

Mahbubani is juist een overtuigd aanhanger van westerse waarden, zoals democratie en rechtsorde. Wat hij de westerse landen verwijt, is dat ze deze idealen wel met de mond belijden, maar in de praktijk voorrang geven aan hun eigen agenda en kortetermijnbelangen. Daarmee schaden ze volgens hem niet alleen de belangen van anderen, maar op iets langere termijn ook hun eigen belangen.

Hanson spreekt over een “bijna complotachtige theorie over westerse ontwikkelingshulp (deze zou op het eigenbelang gericht zijn)”. Maar Mahbubani heeft grotendeels gelijk. De westerse hulp is zelden helemaal belangeloos. Heel vaak spelen politieke of economische belangen een rol, bijvoorbeeld om een bepaald regime aan de macht te houden of om het eigen bedrijfsleven te ondersteunen. Daarnaast komt de hulp gewoonlijk ook ten goede aan de armen, maar dat is in veel gevallen niet het enige doel.

Zelfs landen die relatieve “zuivere” hulp geven, zoals Nederland, hebben vaak een eigen politieke agenda. Deze komt onder meer tot uiting in de keuze voor een bepaald land,<sup>1</sup> voor een bepaald kanaal en voor een bepaalde sector. Wanneer Nederland bijvoorbeeld steun geeft aan projecten die de positie van de vrouw versterken, dan is dat vaak omdat Nederland dat belangrijk vindt (ons belang dus), niet omdat de betreffende regering dat zo belangrijk vindt.

Mahbubani overdrijft wel eens wat, maar Hanson doet dat ook wanneer hij spreekt van “een contro-versiële en eenzijdige klaagzang over vermeende westerse pogingen de wereldorde te destabilise-

ren”. Mahbubani overdrijft wanneer hij pleit voor sluiting van de OESO, omdat het “has become a narrow and self-serving club that has lost its mission and purpose and serves neither the interests of its own societies nor those states it intends to benefit”<sup>2</sup>. Bij het bestaansrecht van de OESO als denktank van rijke landen voor arme landen vallen inderdaad vraagtekens te zetten, maar hij onderschat mijns inziens het nut van de OESO als denktank van en voor de rijke landen zelf.

Serieuze aandacht verdient Mahbubani 's verwijt dat het Westen internationale instituties, zoals de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, bewust zwak houdt, onder meer door de reguliere begroting zo laag mogelijk te houden. Natuurlijk kunnen we antwoorden dat zolang de honderd minst betalende Zuidelijke landen samen minder bijdragen aan de reguliere VN-begroting dan Griekenland in zijn eentje, de Zuidelijke landen weinig recht van spreken hebben, maar dat gaat voorbij aan de kern van de zaak: is het een westers belang het VN-systeem zwak te houden of zou het Westen zich juist in moeten zetten voor versterking?

Mahbubani pleit voor dat laatste, nu het Westen binnen het VN-systeem nog een relatief machtige positie heeft, machtiger waarschijnlijk dan over tien of twintig jaar het geval zal zijn. In de door Mahbubani gebruikte beeldspraak van de wereld als een boot met 193 cabines: onze regeringen zouden zich niet, zoals nu gebeurt, moeten beperken tot het besturen van hun cabine, maar zich op de brug van het wereldschip moeten wagen.

### NOTEN

1 Bijvoorbeeld Vietnam in de jaren '70 (*Internationale Spectator*, mei 2013, blz. 62).

2 Blz. 203 van zijn boek.

**Barend ter Haar** is ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, thans gedetacheerd bij Instituut Clingendael.

## Respons Gerard Kramer

### De schaakmat-meesterzet van Soeharto

N.a.v.:

Joop de Jong, 'Tussen Scylla en Charibdis: Den Haag en het verbreken van de ontwikkelingsrelatie door Indonesië', *Internationale Spectator*, maart 2013, blz. 57-59 (recensie van: Gerard Kramer: *Schaakmat in Jakarta: Soeharto's revanche op de Haagse politiek*).

**Volgens Joop de Jong zitten er 'opvallende witte plekken' in mijn boek *Schaakmat In Jakarta*, waar het gaat over de verbreking door Soeharto van de ontwikkelingsrelatie met Nederland in maart 1992. De intro van zijn recensie belooft ons dat De Jong die gaten opvult. Hij was op zijn Haagse werkplek nauw bij deze zaak betrokken, zoals ik dat vanuit Jakarta was. Dat wekt verwachtingen, maar die worden helaas niet ingelost. En ik word een aantal malen wel érg slordig geciteerd.**

Waar ging het (in dit deel van mijn boek) ook al weer over? Het Indonesische leger had in november 1991 een bloedbad in Dili (Oost-Timor) aangericht. Nederland had daarop bij monde van minister Pronk, mede onder druk van de Tweede Kamer, straf gegeven: geen nieuwe hulpprojecten meer voor Indonesië. Soeharto liet een onderzoek instellen naar het bloedbad en nam eind december ongekend harde maatregelen om de schuldigen te straffen en herhaling te voorkomen. Toen was Nederland weer aan zet. Die zet werd verwoord in een brief van 20 januari 1992 van Van den Broek, mede namens Pronk, aan de Tweede Kamer.

Net zoals De Jong geef ik die brief ruime aandacht, omdat die een belangrijke stap was in de reeks gebeurtenissen die twee maanden later tot de breuk in de OS-relatie tussen Nederland en Indonesië leidde. Dit was een belangrijk moment geweest voor 'damage control'. Maar anders dan door ambassade Jakarta bepleit, zat een royaal gebaar (hervatting van alle hulp, eventueel onder voorwaarden) er niet in. In de brief staat helemaal *niets* over een hervatting van de hulp, maar slechts over procedures: het laten doorgaan van het voor februari 1992 voorziene beleidsoverleg, en dan nog onder voorwaarden. Of het bij het beleidsoverleg ook over nieuwe hulp zou gaan, bleef geheel in het midden; in ieder geval op 11 januari was Pronk daartoe nog niet bereid. Ik heb geen aanwijzingen dat zijn positie negen dagen later was gewijzigd; en in ieder geval blijkt dat niet uit de brief.

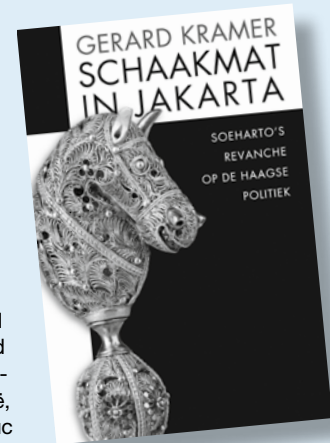
Ten aanzien van deze brief komt De Jong wel met een interessante onthulling: volgens hem was de brief voorzien van "oogverblindende mitsen en maren" om de kritische Tweede Kamer tevreden te stellen, maar tegelijk ging BZ (De Jong?) naar de Indonesische ambassadeur Bintoro om uit te leggen dat die mitsen en maren alleen maar "window dressing" waren. Een opmerkelijke truc, die overigens nogal ver gaat in een parlementaire democratie. Het verbaast mij ook dat dit gebeurd zou zijn. Dat ambassadeur Bintoro de *window dressing*-uitleg van de Kamerbrief niet geloofde, verbaast mij dan weer niét: waarom zou een ambassadeur een informele uitleg geloven die op gespannen voet staat met de tekst van een officiële brief?

Bintoro was niet de enige Indonesiër die dit wantrouwde en in Jakarta kreeg al snel de opvatting de overhand dat Nederland nieuwe voorwaarden stelde aan normalisering van de betrekkingen met Indonesië, zo meldden wij ook aan Den Haag. De truc met de mitsen en maren, hoe oogverblindend ook, werkte dus niet. Integendeel. Daarin heeft De Jong ongelijk. En dat is niet alleen een constatering achteraf.

Onzeker over de Nederlandse positie, besloot Indonesië het beleidsoverleg op te schorten, onder aanvoering van een agendatechnische reden weliswaar, maar daar hadden wij direct onze twijfels bij, waarvan we Den Haag natuurlijk ook direct deelgenoot maakten. Als in de Kamerbrief had gestaan dat de hulp volledig (al dan niet met mitsen en maren) zou worden hervat, dan hadden we een ander verhaal gehad. Dát hadden we kunnen uitleggen in Jakarta en dat zou in dat stadium vermoedelijk ook wel door de Indonesische regering geaccepteerd zijn. Maar zo ging het dus niet.

Integendeel, het wantrouwen groeide en het ging daarna verder bergafwaarts in onze relaties met Indonesië, en de vrees was dat het helemaal mis zou lopen. Wij in Jakarta (ambassade inclusief Rosenberg Polak en het Nederlandse zakenleven) vreesden een Indonesische retaliatie, die ons in onze handel en investeringen zou treffen. Daárvóór waarschuwden wij. Keer op keer. Een chirurgische verwijdering van onze OS-relatie uit de Nederlands-Indonesische betrekkingen hadden we geen van allen voorzien. Wij in Jakarta niet en BZ in Den Haag niet. Dat was de schaakmat-meesterzet van Soeharto.

Behalve over de brief van 20 januari komt De Jong eigenlijk niet met iets nieuws om beweerde 'witte plekken' in te vullen: de weinig behulpzame rol van ambassadeur Bintoro, de politieke verlamming in Den Haag, het fiasco van het onderhoud Alatas-Pronk, het beoogde bezoek van Pronk aan Atjeh, het komt allemaal uitvoerig in mijn boek aan de orde. En ook al zat ik in Jakarta en niet in Den Haag, ik heb serieus geprobeerd ook de Haagse kant van de zaak in mijn boek te belichten, waartoe ik o.a. de Kamerstukken en vele, vele Haagse dossiers



Een chirurgische  
verwijdering  
van onze OS-  
relatie uit de  
Nederlands-  
Indonesische  
betrekkingen  
hadden we  
geen van allen  
voorzien

heb doorploegd, inclusief de nog aanwezige werkdossiers van Joop de Jong zelf.

Over de onderliggende oorzaak van de breuk zijn De Jong en ik het overigens, geloof ik, wel met elkaar eens. Waar we beiden, als Haags beleidsambtenaar en diplomaat, tegenaan liepen, was dat de voor ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijke minister en de Tweede Kamer zich hadden ingegraven in een confronterende stellingname tegenover onze voormalige kolonie, met een ernstige onderschatting van historische gevoeligheden. Zoals Anke Niehof in haar recensie van mijn boek in de *Internationale Spectator* ('Jakarta zet Den Haag klem', september 2012, blz. 451-452) schreef: er was "géén sprake van enige kritische zelfreflectie op de rol van Nederland in wat er is gebeurd en hoe Nederland zijn relatie met Indonesië als trotse, onafhankelijke natie met wie het tegelijkertijd zo'n belangrijk stuk geschiedenis deelt, vorm zou moeten geven. De Kamerdebatten worden gedreven door politiek opportunisme, waarna wordt overgegaan tot de orde van de dag." Inderdaad, en dan is het stadium voorbij waarin naar goede raad van ambassades en beleidsambtenaren wordt geluisterd.

Tot slot: Anke Niehof noemt aan het eind van haar recensie "*Schaakmat in Jakarta* een leerzaam boek, hoewel ik niet zeker ben dat er in de Haagse politiek inderdaad lessen uit getrokken zullen worden". De affaire met de (non-) verkoop van Leopard-tanks aan Indonesië heeft haar vrees bewaarheid.

**Gerard Kramer** is oud-ambassadeur. In de periode 1989-1994 was hij 'tweede man' op de Nederlandse ambassade in Jakarta.

## Kijkje in de parlementaire keukens van Brussel en Straatsburg

**Leon van Damme & Hilde Reiding**

Brusselse verhalen. Europarlementariërs over de dagelijkse praktijk van het Europees Parlement vanaf 1979

Amsterdam: Boom Uitgevers, 2013; 336 blz.; € 19,90; ISBN: 978-94-6105-549-1

**Brusselse verhalen** biedt een aardig kijkje in de Brusselse en Straatsburgse keukens aan de hand van interviews met tien (voormalige) Europarlementariërs, onder wie Hanja Maj Weggen, Jeanine Hennis-Plasschaert, Hedy d'Ancona en Barry Madlener. Hoe oefen je als Nederlandse Europarlementariër invloed uit in een parlement van meer dan 700 leden, en hoe krijg je iets voor elkaar in het spel met Commissie en Raad? Welke overeenkomsten en verschillen zijn er met de Tweede Kamer? Hoe ga je om met lobbyisten en de media? De geïnterviewden blijken opmerkelijk eensgezind in hun antwoorden.

De interviews bestrijken de periode vanaf 1979, het jaar waarin de leden van het Europees Parlement (EP) voor het eerst rechtstreeks gekozen werden. In de beginjaren wist het EP de weinige formele bevoegdheden die het had, steeds efficiënter te gebruiken, daarbij soms geholpen door het Hof. Zo herinnert Florus Wijsenbeek (VVD) zich dat

fabrikanten in 1979 met succes een zaak hadden aangespannen tegen de Commissie omdat deze het EP niet om advies had gevraagd bij het vaststellen van een voor die fabrikanten belangrijke regeling. Het Parlement greep zijn kans en liet de Commissie weten pas tot formele advisering te zullen overgaan, als ze de amendementen van het Parlement zou overnemen. Zo gezegd, zo gedaan en met succes. Inmiddels is er veel veranderd en onderhandelt het EP in veel gevallen op voet van gelijkheid met de Raad. Bij dit spel tussen Raad, Commissie en Parlement en de rol van individuele parlementsleden daarbij, wordt in deze bundel uitgebreid stilgestaan.

### Rapporteurs

Hoe kun je iets voor elkaar krijgen in een parlement van meer dan 700 leden? Volgens de geïnterviewden is het in de eerste plaats een kwestie van hard werken, je dossiers kennen en daarmee een positie verwerven binnen je fractie en daarbuiten. Naar eigen zeggen slagen Nederlandse Europarlementariërs daar over het algemeen aardig in.

Om echt de regie te kunnen voeren over een onderwerp, is het zaak het *rapporteurschap* te bemachtigen, om zo als penvoerder het parlementaire standpunt te kunnen voorbereiden. Hierbij blijkt het te helpen lid te zijn van een van de grotere fracties, maar ook leden van kleinere fracties maken kans op zo'n rapporteurschap mits het hen 'ge Gund' wordt.



Vervolgens is het zaak draagvlak te vinden voor voorstellen binnen de eigen en andere fracties. Dat vraagt slim laven en onderhandelen met sleutelpersonen, zoals de 'schaduwrapporteurs' van andere fracties.

De fractiediscipline blijkt in Europa minder groot dan binnen de Tweede Kamer, ook omdat geen sprake is van regeringspartijen of oppositie. Er is vaker sprake van gelegenheidscoalities, wat het EP volgens sommige van de bevraagden inhoudelijker en daarmee ook democratischer maakt. Tegelijkertijd geven de geïnterviewden aan dat er wel zoveel mogelijk met de fractie meegestemd wordt. De impact en geloofwaardigheid van een fractie neemt immers af als er te verdeeld wordt gestemd. Dit geldt ook voor het Parlement als geheel: dat staat sterker ten opzichte van de Raad als een eenduidig standpunt wordt ingenomen.

### Brussel versus Den Haag

De geïnterviewden ervaren het EP als minder op de persoon en op de waan van de dag gericht en opener en transparanter dan de Tweede Kamer. Wat die vermeende transparantie betreft, bevestigen uitzonderingen overigens de regel. Zo herinnert Joost Lagendijk (GroenLinks) zich de stemming in 2004 over de toetreding van Turkije. Toen tegenstanders een geheime stemming wilden laten houden, besloot de fractie van Lagendijk bordjes te maken met 'Ja' erop in diverse talen. Hierdoor werd duidelijk wie vóór en tegen waren. De foto van voorstemmende parlementariërs haalde diverse kranten. Lagendijk: "In Turkije zijn ze me er eeuwig dankbaar voor."

Hoe zit het met de onderlinge contacten tussen Europees en nationaal Parlement? De (voormalige) Europarlementariërs zijn over het algemeen niet erg te spreken over de belangstelling van hun Tweede Kamer-collega's voor Europa. Hierdoor vindt maar beperkt uitwisseling en afstemming van standpunten plaats, waardoor kansen gemist worden, bijvoorbeeld als het gaat om het beïnvloeden van de eigen bewindspersonen. Deze situatie lijkt de afgelopen jaren iets te zijn verbeterd, onder andere door de onderlinge uitwisseling van ambtelijke ondersteuning tussen Brussel en Den Haag. Hoe dan ook hebben de Europarlementsleden een grote mate van vrijheid in het bepalen van hun eigen koers. Zo stemde Jeanine Hennis-Plasschaert tegen de toetreding van Bulgarije en Roemenië, omdat deze landen niet aan de toetredingscriteria voldeden, dit terwijl de VVD-Kamerfractie vóór was.

### Oranjeberaad

Worden standpunten in het EP langs nationale of partijpolitieke lijnen bepaald? De partijpolitieke lijn blijkt meestal doorslaggevend. Dit tot grote spijt van voormalig PVV-delegatieleider Barry Madlener,

Euro-parlementariërs hebben een grote mate van vrijheid in het bepalen van hun eigen koers

die meer verwacht had van het 'Oranjeberaad', een in 2009 door het CDA geïnitieerd overleg tussen de Nederlandse Europarlementariërs om samen op te trekken voor Nederlandse belangen. PvdA, GroenLinks en D66 zagen van meet af aan weinig in dit overleg. Thijs Berman (PvdA): "Ik weiger aan persconferenties mee te doen waarin wij achteraf quasi gezamenlijk een standpunt uitdragen."

Als het over het Europees Parlement gaat, gaat het behalve over 'Europees' versus 'nationaal belang' al snel over het gebrek aan (media-)aandacht, over lage opkomst bij de verkiezingen en over gevallen van corruptie. Leidt dit tot een kloof met de burger? Berman geeft hier blijk van een verfrissende kijk. Volgens hem is de kloof onder andere dankzij de *social media* en de vele werkbezoeken juist kleiner dan ooit. Over gebrek aan media-aandacht heeft hij evenmin te klagen: "Ik ben vaker in beeld dan het gemiddelde Kamerlid in Nederland. In de kranten is er best veel aandacht voor de Europese Unie, dus als je geen aandacht krijgt heb je dat meer aan jezelf te wijten."

### Herhaling

De auteurs hebben gekozen voor interviews aan de hand van een standaard vragenlijst, waarbij vraag en antwoord vrij letterlijk worden weergegeven. Dit biedt de mogelijkheid antwoorden met elkaar te vergelijken en verschillen en overeenkomsten te duiden. Maar doordat de antwoorden onderling weinig verschillen, pakt deze keuze niet erg gelukkig uit. Met maar liefst tien interviews over dezelfde onderwerpen wordt het uithoudingsvermogen van de lezer dan ook behoorlijk op de proef gesteld. Het is verleidelijk door te bladeren naar het laatste hoofdstuk, waar in een 'samenvatting van indrukken' de rode draad, overigens heel adequaat, wordt weergegeven.

In dat geval mist de lezer dan wel een paar vermakelijke anekdotes, zoals die van de huidige minister van defensie Jeanine Hennis-Plasschaert. Als kersvers Europarlementariër stond ze in 2004 in de rij om haar badge op te halen, toen een man zich naar haar omdraaide en informeerde waar ze vandaan kwam. Hennis: "Nadat ik had gezegd dat ik uit Nederland kwam, vroeg hij: 'Ah, do you know Hans van den Broek?'. Natuurlijk kende ik Hans van den Broek, van televisie. Dus ik zei: Yeah of course!' Waarop hij zei: 'Send my greetings to him, when you see him. I was minister in Spain when he was minister of Foreign Affairs in the Netherlands.' Ik kon wel door de grond zakken."

**Joep Boerboom** is coördinator van het Expertisecentrum Europa van de provincie Overijssel. Hij was eerder onder meer werkzaam bij het Europees Parlement en de Europese Commissie.

## Hitlers geopolitiek

Perry Pierik

De Geopolitiek van het Derde Rijk: de geestelijke wortels van de veroveringstocht naar het Oosten.  
Soesterberg: Aspekt, 2012; 385 blz.; € 26,95; ISBN: 978-94-615-3088-2

**De zoektocht naar *Lebensraum*, ofwel de drang tot gebiedsuitbreiding om territoriale, economische en ideologische veiligheid te garanderen, stond centraal in de ideologie van het nazisme. Volgens historicus Perry Pierik is *Lebensraum* een sterk onderbelicht onderwerp gebleven in de historiografie van het Derde Rijk. In deze heruitgave van zijn eerdere studie tracht Pierik de basis te leggen voor verder onderzoek naar dit onderwerp. Hij slaagt hier slechts ten dele in.**

De geschiedenis van het Derde Rijk is een fascinerend, maar ook gevoelig onderwerp. Het vergt een zekere mate van nuance deze periode daadwerkelijk te begrijpen, aangezien inzicht in deze geschiedenis ook een zekere identificatie met het nazi-verleden vereist. Volgens Pierik hebben tijdgenoten en historici veelal niet de afdaling naar de onderwereld willen maken, en hebben zij de schijnbaar bizarre theorieën die aan de basis stonden van Hitlers denkbeelden dan ook vaak niet genoeg onderkend. Pierik noemt de geschiedenis van Hitler daarom ook wel de geschiedenis van zijn onderschatting. Hij spreekt over een gat in de historiografie waar het onderzoek naar Hitlers interpretatie van het concept *Lebensraum* betreft, zeker met betrekking tot de Duitse invasie van de Sovjetunie in 1941. Deze wordt volgens Pierik door andere historici neergezet als een puur militaire aangelegenheid, aangezien het ware gezicht van de nazi-ideologie zich niet zou hebben getoond in de veldtocht naar het Oosten, maar in de Holocaust.

Pierik is het hiermee oneens, en heeft zich in *De Geopolitiek van het Derde Rijk* ten doel gesteld inzicht te geven in de geestelijke wortels van de Duitse veroveringsdrang naar het Oosten tijdens de Tweede Wereldoorlog. De lezer wordt uitgenodigd de "Orpheus-achtige afdaling" te maken naar de duistere onderwereld van de denkbeelden achter het nationaal socialisme.

Geopolitiek, door Pierik in de enge zin gedefinieerd als "de wetenschap die onderzoekt of er wetten bestaan die van toepassing zijn op de onder-

linge betrekkingen tussen staten" (blz. 68), speelt een grote rol in zijn boek, maar verrassend genoeg niet de hoofdrol. De bulk van het boek is een diepgaande verhandeling over de heersende filosofische ideeën binnen de hoogste kaders van de Nationaal-Socialistische Partij, en het geheime extreem-rechtse Thulegenootschap, waarvan vele leden ook hoge posities in het partijbestuur bekleedden. Dit genootschap was een elitaire, in 1918 opgerichte, "mystiek-occulte beweging die dweept met arische raszuiverheid" (blz. 124). Dat haar denkbeelden van invloed waren op Hitlers *Weltanschauung* en zijn geopolitieke ideeën, mag geen verrassing heten.

Pierik stelt een scherp inzicht ten toon in de duistere wereld van de mythische en vaak irrationele geestelijke achtergrond van de top van het Derde Rijk. Maar de uitgebreide beschrijving van de ontwikkeling van ariosofische denkbeelden, "het mythisch-völkische geloof in de Duits-Germaans-Arische suprematie" (blz. 15), en de nazistische kijk op de oorsprong van de mens zoals geformuleerd door partij-ideologen als Rosenberg, verlegt de focus van dit werk naar een analyse van de denkbeelden van de intellectuele partijelite. Uiteindelijk is het niet werkelijk, zoals de titel suggereert, een analyse van de geestelijke wortels van operatie-Barbarossa. Het boek brengt in essentie twee uiteenlopende onderwerpen samen. De Duitse geopolitieke traditie, die haar hoogtepunt vond in Karl Haushofer, de hofleverancier van Hitlers geopolitieke ideeën, en de ariosofische en mythische fantasieën die de denkbeelden van de nazi-top beïnvloedden.

Zeven factoren droegen volgens Pierik bij aan het ontstaan van het destructieve streven naar *Lebensraum*: de romantische, mythologische, raciale, wetenschappelijke, economische, militaire en religieuze factor. De eerste drie factoren zijn ruwweg samen te brengen in een gemystificeerde visie van Duitsland als jonge natie, ingesloten door het Westen en Rusland, wiens Arische lotsbestemming werd verhinderd door het *Diktat* van Versailles en kwade *überstaatliche* machten als het jodendom en het communisme. Deze wereldvisie zorgde voor een radicale interpretatie van het idee van een Arisch Duits ras, dat zich door nationalistische identificatie met het Duits-zijn diende te verdedigen. Deze ideeën ontwikkelden zich tot de haast absurdistische stroming ariosofie.

De wetenschappelijke en economische factoren leverden de intellectuele brandstof voor de door ariosofische denkbeelden opgeroepen veroveringsambities. Haushofer bedacht het concept *Heim ins Reich*, en hielp het *Lebensraum*-idee omvormen tot nazi-

De lezer wordt uitgenodigd de Orpheus-achtige afdaling naar de duistere onderwereld te maken



ideologie. Deze denkbeelden waren vooral ingegeven door de Duitse zoektocht naar economische autarkie, aangezien de geallieerde hongerblokkades in de Eerste Wereldoorlog al de Duitse kwetsbaarheid op dit vlak hadden aangetoond.

De militaire factor komt relatief weinig aan bod in het boek, maar het spreekt voor zich dat Hitler zijn plannen nooit in de praktijk had kunnen brengen zonder impliciete steun van de krijgsmacht, al was naarmate de oorlog vorderde zeker sprake van toenemende spanning tussen Hitler en het leger. De religieuze kwestie liep door alle overige factoren heen. Hitler had een gecompliceerde relatie met het Christendom. Enerzijds beriep nazi-Duitsland zich op zijn christelijke tradities, anderzijds werd de Rooms-Katholieke kerk met veel argwaan bekeken als een mogelijke vijfde colonne binnen het nieuwe Duitsland.

*Geopolitiek van het Derde Rijk* is een heruitgave van *Hitler's Lebensraum* uit 1999, waarin Pierik de kans wilde benutten wat kleine veranderingen aan te brengen. Hij heeft zijn woord gehouden, aangezien de hoeveelheid veranderingen in het boek bijna non-existent lijken te zijn. De literatuurlijst noemt slechts zeer zelden een boek dat geschreven is na eind jaren '90; referenties in het boek naar recente discussies, boeken of artikelen verwijzen naar diezelfde periode. Daar is een kans gemist om recentere historiografie op te nemen in het boek. Er is ruim een decennium verstreken sinds de eerste verschijning, een periode die lang genoeg is om door voortschrijdend inzicht tot verder ontwikkelde onderzoeksconclusies te kunnen komen. Er zijn nieuwe boeken en onderzoeken verschenen die verder licht werpen op deze periode, maar de huidige uitgave wekt niet de indruk dat hier met enige serieuze interesse naar is gekeken.

Pierik beweert verder dat de leemte rondom het onderwerp *Lebensraum* nog altijd zichtbaar is, en gevuld met eendimensionale studies. Hierbij rijst de vraag welke boeken Pierik precies gelezen heeft. De afgelopen decennia zijn er bibliotheken gevuld met inzichtelijke studies die het Derde Rijk, en de politiek van *Lebensraum*, uitvoerig behandelen. Er zijn inderdaad ook ééndimensionale studies verschenen, zoals Goldhagens *Hitler's willing executioners*, maar historici als Kershaw, Mazower en Evans, die overigens niet in Pieriks bronnenlijst voorkomen, kunnen moeilijk eendimensionaal worden genoemd.

Het boek is interessant maar chaotisch, volgt geen duidelijke lijn en brengt een pantheon van denkers bij elkaar, dat zo uiteenlopend is dat zelfs lezers met aanzienlijke kennis van het Derde Rijk op momenten de draad kwijt zullen raken. Echt verrassend of onthullend wordt het boek nooit. Hoewel het enkele

le interessante uiteenzettingen bevat, blijft het een samenvloeiing van uiteenlopende facetten van de geschiedenis van het Derde Rijk, zonder dat deze overtuigend samenkomen. Zo bestempelt Pierik de buitenlandse politiek als het enige politieke deelgebied waarvoor Hitler zich werkelijk interesseerde, maar besteedt hij bijzonder weinig aandacht aan de praktische uitwerking daarvan. Waar de ariosofische achtergrond van *Lebensraum*-ideeën, *völkische* fantasieën en de idealen van het Duitse *Wirtschaftsraum* uitvoerig behandeld worden, krijgt een toch niet onbelangrijke gebeurtenis als het Molotov-Ribbentrop-Pact slechts enkele zinnen toebedeeld. De ruime aandacht voor de ariosofische achtergrond van zowel Hitler als de nazi-elite is interessant, maar leidt er wel toe dat de geopolitiek enigszins uit het oog verloren wordt.

Geopolitiek heeft lang, en in zekere zin nog steeds, te lijden gehad van het feit dat het een grote rol speelde in de nazi-ideologie. Dit betekent echter niet dat de geopolitiek geen inzichten biedt in hedendaagse politieke dilemma's. Ook gedachtegoed van geopoliticologen die geassocieerd worden met de nazi's, zoals Haushofer, kunnen inzichtelijk zijn voor huidige politieke problemen. De EU en de NAVO lijken een vreedzaam en blijvend antwoord te hebben geformuleerd op de strategische omsingeling die Duitse geopoliticologen tot het einde van de Tweede Wereldoorlog in haar greep hield, maar de basale problemen van de geografie, zoals grondstofverdeling en de strategische positie van staten ten opzichte van elkaar, spelen nog steeds een significante rol in het bepalen van het buitenlandbeleid. Geopolitieke ideeën steunden Hitler in een waanzinnige zoektocht naar autarkie, maar de geopolitiek werd ook door de nazi's misbruikt en verkeerd begrepen. Geografische dilemma's kennen geen ideologie, en de strategische problemen van Duitsland hoefden niet te resulteren in Hitlers extreme oplossingen.

Al met al leest deze studie als een ontoereikende analyse van een bijzonder fascinerend onderwerp. Pierik heeft de kans laten liggen de zwakkere kanten van zijn oorspronkelijke boek te verbeteren, en dit werk biedt dan ook weinig nieuws. De analyse van ariosofische denkbeelden blijft chaotisch, en de analyse van het Duitse buitenlandbeleid onder invloed van de nazi-geopolitiek blijft gebrekkig. Een studie die de geestelijke wortels van Operatie-Barbarossa daadwerkelijk verbindt met de geopolitieke beweegredenen van het Derde Rijk zou een goede aanvulling zijn.

**Arne Muis** studeerde geschiedenis aan de London School of Economics en was van september 2012 tot januari 2013 als stagiair verbonden aan Instituut Clingendael.

## Zeldzame ontsnapping uit Noord-Koreaanse hel

Blaine Harden

Vlucht uit Kamp 14. Het onvoorstelbare verhaal van een jongen die opgroeide in een Noord-Koreaans concentratiekamp

Amsterdam: Balans, 2012; 255 blz.; € 19,95; ISBN: 978-94-6003-366-7

**Honderdduizenden Noord-Koreanen leiden een slavenbestaan in concentratiekampen. Af en toe weet er iemand te ontsnappen, zoals de hoofdpersoon in *Vlucht uit Kamp 14*. Maar hoe begin je een nieuw leven als je je gevoel en waardigheid kwijt bent? Mocht er ooit een Noord-Koreaanse lente uitbreken, dan staat de internationale gemeenschap nog wat te wachten.**

Noord-Korea trekt de afgelopen tijd vooral internationale aandacht door de buitenlandse politiek die het land voert, vol oorlogszuchtige propaganda en militair tromgeroffel. Hoe bizar het land in dat opzicht ook is, je zou haast vergeten dat de binnenlandse politiek van het regime in Pyongyang nog veel vreselijker is. Er is waarschijnlijk geen land dat een effectiever – en daardoor des te gruwelijker – systeem van onderdrukking en propaganda kent dan Noord-Korea. Na generaties van hersenspoeling is de Noord-Koreaanse bevolking zo mak als een lammetje gemaakt en zelfs bij massale hongersnood lijkt er geen spootje van ontevredenheid te vinden over de welgevormde buiken van de elite, Kim Jong-Un voorop.

Het systeem van repressie en controle is effectiever dan bekende voorbeelden als de Sovjetunie onder Stalin of Roemenië onder Ceausescu. Ieder teken van ontevredenheid over het regime kan jezelf, je familie en soms zelfs je vrienden op een leven in de werk-kampen komen te staan. Dat er honderdduizenden Noord-Koreanen een slavenbestaan leiden in deze concentratiekampen, is al langer bekend, en er zijn ook al eerder getuigenissen van vluchtelingen verschenen.

Dit boek beschrijft het leven van één zo'n vluchteling: Shin Dong-hyuk. Hij werd geboren in een concentratiekamp, groeide er op en leerde er te leven zoals wij ons in het Westen dat nauwelijks kunnen voorstellen: volstrekt gehoorzaam aan het wrede regime, bijna met een verlies aan menselijke gevoelens en waardigheid als gevolg. Zo is het voor Shin volstrekt normaal medegevangenen, waaronder zelfs zijn moeder en broer, aan de kampeiding te verraden en hen daarmee de dood in te jagen (zijn directe rol bij de dood van zijn moeder en broer staat overigens niet letterlijk in het boek, maar Shin heeft dit later in interviews verduidelijkt).

Toch blijkt hij uiteindelijk juist een zeldzame uitzondering: in zijn tienerjaren ontwikkelt hij de wil tot ontsnappen, en het lukt hem nog eens ook. De journalist Blaine Harden tekende zijn getuigenissen op, en voegde daaraan ook enige context toe over de politieke situatie in Noord-Korea. Het zijn echter vooral de ervaringen van Shin die het boek het lezen waard maken. Het (inmiddels ook verfilmde)<sup>1</sup> boek is erg journalistiek van toon, makkelijk leesbaar, met soms zelfs wat al te eenvoudig taalgebruik, maar de inhoud is er niet minder schokkend om. Wie bovendien dacht dat het leven na zo'n wonderbaarlijk succesvolle vlucht een pretje zal zijn, krijgt aan het eind van het boek nog iets mee van het probleem waar vrijwel alle Noord-Koreaanse vluchtelingen en overlopers mee te maken krijgen: zo gemakkelijk is het helemaal niet om je complete levenshouding te veranderen als je in een Orwelliaans systeem bent opgevoed. Mocht het regime in Pyongyang nog eens kopje onder gaan, dan staat de internationale gemeenschap nog heel wat te wachten met het 'heropvoeden' van de Noord-Koreaanse bevolking, dat maakt dit boek indirect ook nog eens duidelijk. Want als de overheid altijd je lot en tot op zekere hoogte zelfs je gedachten heeft bepaald, kun je dan nog wel functioneren zonder diezelfde overheid?

De Noord-Koreaanse bevolking is zo mak als een lammetje gemaakt



### NOOT

- 1 Zie voor een bespreking van deze film, getiteld *Camp 14: Total Control Zone*: 'Getuigenissen uit een goelag', *Internationale Spectator*, februari 2012 (op de achteromslag).

**Sico van der Meer** is onderzoeker bij Instituut Clingendael.

## Avoiding Armageddon: America, India, and Pakistan to the Brink and Back

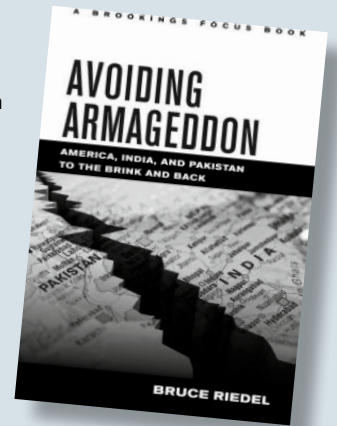
Bruce Riedel

Washington DC: Brookings Institution Press, 2013, 230 blz.; € 21,50

ISBN: 978-0-8157-2408-7

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse inlichtingenexpert Bruce Riedel hoe de Verenigde Staten hun betrekkingen met India en Pakistan moeten vormgeven. Hij analyseert de geschiedenis van de Amerikaanse diplomatie in Zuid-Azië, de conflicten die de regio de afgelopen jaren beheersten en de crises die ons (mogelijk) nog staan te wachten. Hoewel beide landen in het verleden samen één Britse kolonie vormden, en dus een gedeelde geschiedenis kennen, verschillen ze onderling op veel belangrijke punten. India heeft zich ontwikkeld tot 's werelds grootste democratie en zal spoedig ook de grootste bevolking ter wereld herbergen. Pakistan daarentegen kent een geschiedenis van militaire coups, dictators en dient als thuishaven voor terroristen zoals, tot vorig jaar, Osama bin Laden. India en Pakistan zijn aan elkaar gewaagd, ze hebben vier maal een oorlog met elkaar uitgevochten en stonden nog vaker op de rand van een oorlog. De rivalen beschikken beide over nucleaire wapens.

Sinds het midden van de twintigste eeuw bemoeien de Amerikanen zich steeds vaker met de regio. In de laatste twee decennia zijn de Verenigde Staten meerdere keren bij conflicten tussen beide gekomen om een nucleaire confrontatie op het subcontinent te voorkomen. Tot nu toe is dat ook succesvol gebleken. Het is duidelijk dat deze regio zeer belangrijk is voor de Amerikaanse nationale veiligheid. De explosieve relatie tussen India en Pakistan is dé cruciale factor voor de veiligheid en stabiliteit van de regio.



## Cyber War Will Not Take Place

Thomas Rid

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 256 blz.; € 17,50

ISBN: 978-1-8490-4280-2



In 1993 kondigde de Amerikaanse denktank, de RAND Corporation, aan dat een cyberoorlog onvermijdelijk was: *'Cyber War is coming'*. In 2005 meldde de Amerikaanse luchtmacht vol trots dat ze nu kon vechten en winnen in cyberspace, het vijfde domein van oorlogvoering (naast land, zee, lucht en de ruimte). In dit boek behandelt de Duitse onderzoeker op het gebied van internationale betrekkingen Thomas Rid dit nieuwe domein van oorlogvoering. Is een cyberoorlog onvermijdelijk en inderdaad op korte termijn te verwachten? Rid heeft zijn twijfels bij die verwachting van de RAND Corporation uit 1993. De focus op oorlogvoering en het winnen van die oorlog in cyberspace leidt volgens Rid af van de echte bedreigingen. Hij vreest dat gevaren in cyberspace veel meer gezocht moeten worden bij spionage, sabotage en het ondermijnen van de openbare orde. De auteur

onderzoekt enkele van de meest belangrijke hacks en cyberaanvallen. Deze variëren van elektronische spionage tot het gebruik van een computercode als wapen. Rid gaat daarbij systematisch te werk en stelt doeltreffende vragen. Wat zijn cyberwapens? Hoe hebben deze wapens de definitie van geweld veranderd? Hoe waarschijnlijk en gevaarlijk zijn gezagsondermijnende activiteiten op het internet? Waarom heeft er nog nooit een succesvolle cyberaanval tegen de fundamentele infrastructuur van een land plaatsgevonden? Hoe gevaarlijk is de dreiging van cyberspionage? Welke landen, industrieën en individuen zijn het meest kwetsbaar? Thomas Rid onderscheidt in dit boek feiten van fictie en levert daarmee een bijdrage aan de kennis over de gevaren die cyberspace bedreigen.

## Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change

Heike Klüver

New York: Oxford University Press, 2013; 320 blz.; £ 55,=  
ISBN: 978-0-1996-5744-5

Waarom hebben sommige belangengroepen invloed op beleid en andere niet? We weten er het fijne nog niet van. Welke omstandigheden spelen een rol, welke factoren zijn van belang en wat bepaalt of een belangengroep invloed heeft of niet? De politiek, en daarop richt de lobby van de belangengroepen zich meestal, zou het moeten weten. Juist in de Europese Unie zijn er voor belangengroepen ruime mogelijkheden om te proberen invloed uit te oefenen. Wat is effectief en waarom? Vooral voor onderzoekers van de Europese politiek is het belangrijk op deze vragen antwoorden te vinden, zodat zij zowel de politieke partijen als de belangengroepen kunnen voorzien van informatie om hun werk zo goed mogelijk te doen.

In dit boek onderzoekt de Duitse politicologe Heike Klüver de invloed van lobbyen op de Europese beleidsmakers en het Europese beleid. Zij wil met dit onderzoek tot een samenhangend theoretisch model komen waarin de invloed van lobbyen in kaart is gebracht. Zij heeft hiertoe een hele reeks belangengroeperingen en hun invloed in Brussel aan een analyse onderworpen. De effectiviteit van deze groe-

pen bepaalt Klüver door de notulen van vergaderingen van onder meer de Europese Commissie en data over wetten en regelgeving uit diverse databases van de EU te raadplegen. Daarnaast houdt zij een enquête onder lobbygroepen en verzamelt ze informatie van hun websites. Klüver analyseert de invloed van bijna 3000 lobbygroepen op 56 beleidsterreinen en komt tot de conclusie dat lobbyen eigenlijk een wisselwerking is: de Europese instituties geven invloed aan lobbyisten in ruil voor informatie en meer draagvlak onder burgers. De invloed van individuele lobbygroepen is gering en zal vaak weinig opleveren, maar in samenwerkings- en gelegenheidscoalities rond specifieke kwesties blijven lobbygroepen beleid in de door hen gewenste richting te kunnen sturen. Hoe dat proces precies verloopt, waarin de verschillende lobbygroepen elkaar weten te vinden, is de vraag die Klüver in dit boek aan de orde stelt.



## Taking the High Ground: Toekomstvisie Luchtwapen 2015 – 2025

Harold Boekholt, Rem Korteweg & Peter Wijninga

Den Haag: The Hague Center for Strategic Studies; 2013, nr 18, 54 blz.

(<http://www.hcss.nl/reports/taking-the-high-ground-toekomstvisie-luchtwapen-2015-2025/120/>)



In dit rapport, dat door The Hague Center for Strategic Studies in opdracht van de Koninklijke Luchtmacht is opgesteld, wordt onderzocht wat de toekomst van het luchtwapen in de komende jaren zal zijn. De bezuinigingen dwingen de Nederlandse Krijgsmacht te schrappen in aantallen tanks, artillerie en antitankwapens. Hierdoor wordt er veel aan slagkracht ingeboet. Dit verlies kan (deels) gecompenseerd worden door met een mix van jachtvliegtuigen en bewapende helikopters optreden op de grond en op zee te steunen. Onbemande systemen zullen een steeds grotere rol gaan spelen. Deze ondersteunende rol voor de Luchtmacht vraagt nadrukkelijk om versterking van het gezamenlijk optreden. En dat allemaal bij een dalend budget. In dit rapport worden deze uitdagingen onderzocht.

Om ook in de toekomst relevant te blijven, moet de Luchtmacht zorgen voor een goede combinatie van vliegtuigen en helikopters, om zo elke dreiging het hoofd te kunnen bieden. Een goede mix wil zeggen ook transportvliegtuigen, observatievliegtuigen en satellieten. Daarnaast is het belangrijk dat de leiding over al het militair gebruik van lucht en ruimte in handen is van één autoriteit, de Commandant Luchtstrijdkrachten. Ten slotte wijst het rapport op het belang van goed opgeleid en (technisch) gekwalificeerd personeel, op de weerbaarheid van informatie- en communicatienetwerken en op een goede samenwerking met de luchtvaart- en ruimte-industrie. Als de Koninklijke Luchtmacht deze aandachtspunten in het vizier houdt, zal het de uitdagingen van de toekomst het hoofd kunnen bieden.

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 Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002  
E-mail: jnujens@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)  
Judith M. Nuijens (eindredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

#### Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Criekemans,  
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,  
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,  
G. Molier, J.C. Mulder, C.W.A.M. van  
Paridon, G. van Pinxteren, R.A. Wessel

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Hester Holland, in de periode april t/m juni 2013 als stagiaire verbonden aan de redactie.

#### Abonnementenadministratie

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier abonnement € 67,75  
Instellingsabonnement € 80,50  
Studentenabonnement € 52,25  
SIB Startersabonnement € 25,75  
CLIO Startersabonnement € 25,75  
Buitenland Particulier  
abonnement € 97,25  
Buitenland  
Instellingsabonnement € 110,95  
Buitenland  
Studentenabonnement € 76,50  
Buitenland  
Betaling via Belgisch gironummer is  
mogelijk. Abonnementen worden auto-  
matisch verlengd, tenzij voor 1 december  
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

Adverteren? Informeer naar de  
mogelijkheden bij de afdeling  
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke  
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl  
of 0592 379571.

#### 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 verantwoordelijkheid van de schrij-  
vers.

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

©2013, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de  
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-  
kelijk voorbehouden.



Nederlands  
**Uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

## In Memoriam

Jérôme Louis Heldring (21 december 1917 – 27 april 2013)

**Op 27 april jl. overleed Jérôme Louis Heldring.**

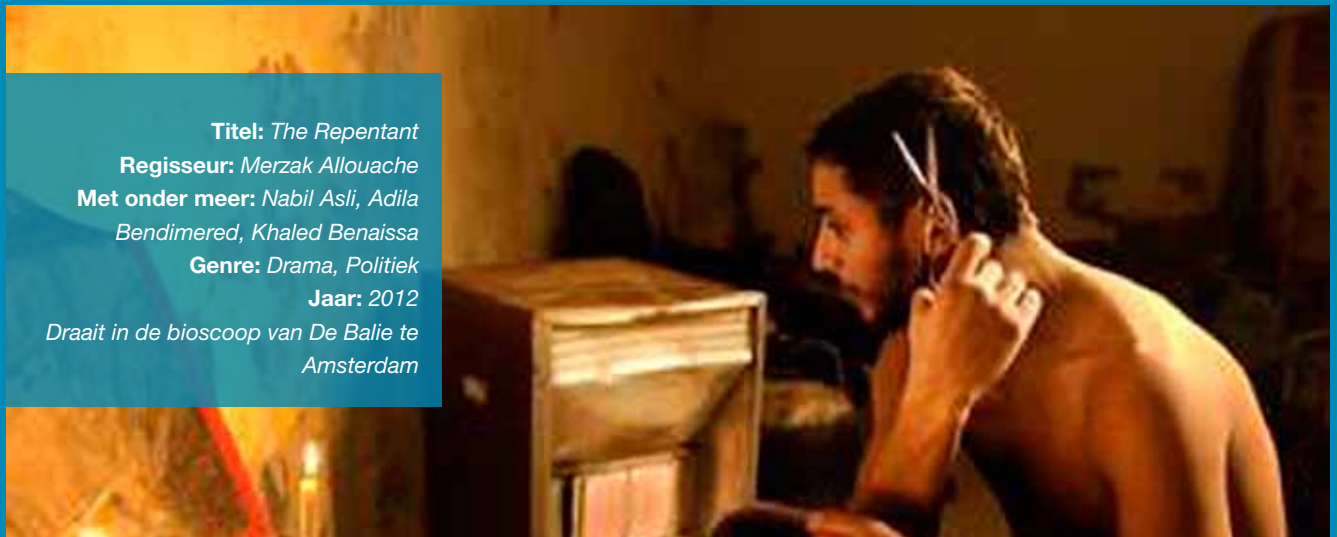
**Jérôme Heldring was van 1972 tot 1985 hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.** In die jaren veranderde het blad meer dan in de voorafgaande vijftientig jaar. Jérôme Heldring heeft een blijvend stempel gedrukt op de *Internationale Spectator*.

J.L. Heldring was een veelzijdig en scherpzinnig denker die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de Nederlandse journalistiek en aan het denken over internationale politiek en het buitenlandbeleid. Tot aan zijn dood hield hij onverminderd aandacht voor de actualiteit en voor de *Internationale Spectator*.

Wij gedenken hem met eerbied en diep respect.

De redactie

Voor een uitgebreid *In Memoriam*, geschreven door oud-eindredacteur Gerard J. Telkamp, zie onze website: [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)



**Titel:** *The Repentant*  
**Regisseur:** Merzak Allouache  
**Met onder meer:** Nabil Asli, Adila Bendimered, Khaled Benaïssa  
**Genre:** Drama, Politiek  
**Jaar:** 2012  
*Draait in de bioscoop van De Balie te Amsterdam*

Foto: beeld uit *The Repentant*, hoofdpersoon Rachid knipt zijn haar af

## Verzoening per decreet

Hoe verzoent een samenleving zich met een verleden van bloedige interne strijd en met de burgers die daarbij betrokken waren? De film *The Repentant* van de Frans-Algerijnse regisseur Merzak Allouache schetst het verhaal van de jonge jihadstrijder Rachid. Eind 1991 brak in Algerije een burgeroorlog uit, waarbij naar schatting 200.000 doden vielen. In dat jaar annuleerde de Algerijnse regering de verkiezingsuitslag, die in het voordeel van het *Front Islamique du Salut* (FIS) was uitgevallen. Partijleiders werden opgepakt, de partij werd ontbonden en de leden ervan grepen naar de wapens en sloten zich aan bij militante groepen om tegen het regeringsleger te strijden. Rachid, de hoofdpersoon in de film, was aangesloten bij een islamistische groep die in het noordwesten van Algerije opereerde.

Al gauw groeide dit conflict uit tot een strijd tussen allerlei militaire facties, criminele bendes, overheidsmilities en islamistische (splinter-)groeperingen. Pas in 2002 kwam officieel een einde aan dit conflict, maar tot op heden wordt het land nog geteisterd door aanslagen. Een van de pogingen om het geweld te doen stoppen, was de amnestieregeling die onderdeel was van de nationale verzoeningswet (*Concorde Civile*); deze wet is in 2000 in werking getreden. De regeling verleent voormalige jihadstrijders die “geen bloed aan hun handen hebben” amnestie, op voorwaarde dat ze geweld afzweren, en kent hen de status van *ta'ib* (spijtoptant) toe.

Het is in de context van deze regeling dat Rachid, een wat naïeve en wispelturige jongen, besluit zijn groep te verlaten en naar zijn geboortedorp te vluchten, om daar bij de politie amnestie te vragen. In zijn dorp is hij zijn leven echter niet meer zeker, omdat dorpsgenoten hem beschuldigen van het doden van hun familieleden – iets wat Rachid steevast ontkent. Noodgedwongen verkast hij naar de hoofdstad Algiers om daar als spijtoptant in de anonimiteit zijn verleden achter zich te laten. Rachid komt in aanmerking voor de amnestieregeling onder de *Concorde Civile* en krijgt via een politieagent, in ruil voor informatie over voormalige strijdgenoten, een baantje in een koffiehuis. “Geen politiek en scheer die baard weg”, is het eerste dat hij te horen krijgt van zijn nieuwe baas; het lijkt daarmee ook de basisvoorwaarde te zijn om als spijtoptant – zonder lastig te worden gevallen – een nieuw leven te beginnen in Algerije. Maar het wordt al gauw duidelijk dat hij niet meer de speelbal in de handen van de autoriteiten wil zijn. Hij gebruikt zijn verleden om geld bij elkaar te krijgen voor de oversteeek naar Europa; een droom voor veel Algerijnse jongeren, zoals Rachid, zonder toekomstperspectief. Aanleiding daarvoor vormt een bezoek aan de apotheek.

Rachid wil apotheker Lakhdar en zijn ex-vrouw Djamilia, in ruil voor geld, het graf laten zien van hun vermiste dochter, die tijdens de oorlog door een strijdgenoot van Rachid werd ontvoerd en vermoord. Het echtpaar, dat na de vermissing van hun dochter uit elkaar gaat, symboliseert het Algerijnse collectieve geheugen, dat nog altijd wor-

stelt met de verwerking van het verleden. Ook Rachid, die hier koelbloedig aan lijkt te zijn begonnen en eerst recht tegenover het koppel staat, begint steeds meer de stem te vertolken van een generatie die zich in een uitzichtloze situatie bevindt en net zo goed slachtoffer is. De scène waarin de drie in de auto door een woest berglandschap op weg zijn naar het graf van het meisje, neemt de kijker mee terug in de tijd. Tijdens de autorit wordt eindelijk besproken wat jarenlang werd verzwegen.

Allouache spreekt zich in zijn film uit tegen de wijze waarop de verzoeningswet een collectief geheugenverlies dicteert zonder dat verzoening werkelijk heeft plaatsgevonden. Bovendien werd de amnestieregeling officieel ingesteld om het geweld te stoppen, maar dat doel werd niet bereikt, zoals ook uit het tragische einde van de film blijkt. De Algerijnse regering heeft veel verzwegen, ongetwijfeld om de eigen misdaden in de doofpot te houden, maar aan deze politieke schuldvraag brandt Allouache zich niet.

Wat de regisseur wel doet, is het schetsen van het menselijke verhaal van een generatie jongeren die nog altijd zoekende zijn in hun leven. In de recente berichten over Nederlandse en Belgische Syriëgangers worden deze jongeren vaak afgeschilderd als naïevelingen die aan het front als kanonnenvlees dienen. Tegelijkertijd wordt gevreesd voor hun terugkomst; de kans op aanslagen zou kunnen toenemen als deze jongeren, getraumatiseerd en geradicaliseerd geworden door de strijd in Syrië, weer voet op vaderlandse bodem zetten (denk aan het recent verhoogde dreigingsniveau terrorisme). Los van de vraag of deze angst terecht is, doet zich voor deze jongeren ongetwijfeld de vraag voor, hoe ze bij terugkomst ontvangen worden en hun leven weer moeten oppakken. In de Tweede Kamer werd onder meer geopperd de mogelijkheden te onderzoeken om de Nederlandse nationaliteit van Syriëgangers met een dubbele nationaliteit af te pakken, ze te berechten volgens het oorlogsrecht of ze zelfs op te sluiten op terroristenafdelingen.

Hoewel deze maatregelen wellicht een meer afschrikwekkend effect moeten hebben, maakt Allouache met zijn film in elk geval duidelijk dat verzoening nooit door middel van een wet kan worden afgedwongen.

**Zainab Akariou** is als stagiaire verbonden aan Instituut Clingendael.