

INTERNATIONALE

Spectator

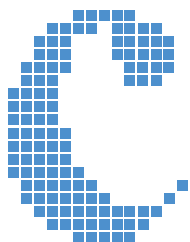
Versterkte samenwerking als noodoplossing

Doemscenario's voor de Europese Unie

Het Verdrag van Nice onder de loep

Zwitserland model voor een Europese federatie?

Het Europese debat over asiel en migratie



Jaargang 55, nr 3, maart 2001

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v.
(Assen) namens het Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
(Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat
samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor
Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13,
B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van
de *Internationale Spectator* komen tot
stand i.s.m. de *Europese Beweging*
Nederland (EBN).

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk,
E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum bv
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgeve bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 105,60/ € 48,00 per jaar
studenten (max. 5 jaar) f 85,80/ € 39,00
studenten-startersabonnement (1 jaar)
f 49,50/ € 22,50
instelling f 121,00/ € 55,00
buitenland f 151,80/ € 69,00/ \$ 76
studenten f 127,60/ € 58,00/ \$ 64
instellingen f 171,60/ € 78,00/ \$ 86
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij
voor 1 december schriftelijke opzegging heeft
plaatsgehad.

ADVERTENTIEPRIJZEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud maart 2001

PIET DANKERT

Versterkte samenwerking als noodoplossing

113

MAARTEN BRANDS

**De fragiliteit van het Europese bouwwerk:
doemscenario's voor de Europese Unie**

115

PETER BURSSENS & KOEN NOMDEN

**Het Verdrag van Nice:
is de Europese Unie klaar voor de uitbreiding?**

120

MADELEINE HOSLI

Zwitserland: model voor een Europese federatie?

127

PETER VAN KRIEKEN

Europa ontwaakt: de lotgevallen van het asiel- en migratiedebat

132

J.J.P. DE JONG

**De migratiecrisis:
oorzaken, prognose en aanzet tot een beleidsdiscussie**

138

THOMAS H. VON DER DUNK

**Het Westen en het Oosten: enige kanttekeningen
bij een nieuwe neiging tot al te veel angstvalligheid**

145

RESPONS

P.B.R. DE GEUS

Eenheid van doelstelling

156

BESPREKINGSARTIKEL

JAN WERTS

Spaak en Van Miert: Belgen zien EU heel anders

158

BOEKBESPREKINGEN

KAREL VOSSKÜHLER OVER

Nederland en Duitsland doorgrond

162

HANS ERASMUS OVER

EU-taalbeleid en -praktijk

164

BOEKAANKONDIGINGEN

166

AGENDA

167

SUMMARIES

168

WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET: Asiel en migratie



Versterkte samenwerking als noodoplossing

PIET DANKERT

ER MAG DAN VAN NOORDWIJK TOT NICE OVER VERGADERD zijn, de verdragswijzigingen die de EU nodig heeft om zonder te veel risico naar een ledenbestand van zeven-entwintig uit te kunnen breiden, zijn er nog steeds niet. Het onvermogen van de Vijftien om nu en straks voldoende besluiten met meerderheid te kunnen nemen, is één reden voor ongerustheid. De omvang van de instellingen na de nu voorziene uitbreiding is een andere aanleiding om zich bezorgd te maken.

QMV in *Eurospeak*, besluitvorming bij meerderheid in het Nederlands, is een vast onderwerp op elke IGC-agenda. Dat geeft al aan dat er minder afspraken over te maken zijn dan menig lidstaat voor de voortgang van het integratieproces noodzakelijk of wenselijk acht. Vraagstukken waarvoor dringend oplossingen nodig zijn, blijven daardoor nodeloos slepen. Neem de overeengekomen belasting op in het buitenland ontvangen rente, sinds de invoering van vrij kapitaalverkeer een voor de hand liggende maatregel. In 1989, tijdens de Europese Raad van Straatsburg, blokkeerde Luxemburg. Ruim tien jaar later (ER Lissabon) gaat dat land uiteindelijk door de knieën, onder de voorwaarde dat de Zwitsers ook belasten. Het veto op dit EU-dossier is nu in buiten-EU-gebruik. Van unanimité naar QMV, vijftien hebben er al moeite mee, voor zevenentwintig wordt het nog een stuk lastiger. Omdat ze met meer zijn, omdat ze verder uiteenlopende belangen hebben, en omdat de EU door die uitbreiding, wat krachtsverhoudingen en zwaartepunten betreft, ingrijpend dreigt te veranderen.

QMV is belangrijk voor de EU in haar huidige vorm, alsmede voor de verdere ontwikkeling van de Unie. Toch is het zeer de vraag of we zelfs met sterke uitbreiding van de besluitvorming bij meerderheid veel verder komen. De EU-instellingen moeten ook een Unie van dertig leden nog aan kunnen. Met Joschka Fischer doen we er goed aan dat te betwijfelen. 'Erosie', dat is in zijn woorden wat de EU na de uitbreiding bedreigt als we niet in staat zijn de instel-

lingen te hervormen. Het wordt tijd het machien van Monnet, dat van Commissie, Raad, Hof en Parlement, met bijbehorende procedures, in te ruilen voor een aan de eisen des tijds aangepast exemplaar.

In Nice is men aan het oude, dat in Maastricht al ernstig beschadigd was, blijven knutselen. Een paar Europese Commissarissen erbij, wat betere functioneringsmogelijkheden voor het Hof, wat parlementariërs eraf en nog wat meer erbij en een stemmenweging die ertoe leidt dat je een stem drie keer mag tellen, dat is het wel zo ongeveer. Aan de belangrijkste instellingen, Raad en Europese Raad, is niet gesleuteld. Daar gaat men straks met zijn zevenentwintigen of meer in Raadsvergaderingen van één dag in de maand, rond een tafel waaraan men de mimiek van de overbuurman het best met de verrekijker bestudeert, de compromissen uitonderhandelen die nodig zijn om de EU op stoom te houden, als we even aannemen dat de werkgroepen en COREPER – ook allemaal in de groei – in staat zijn daarvoor bevredigend voorwerk te doen; daar gaan ze straks in de Europese Raad met zijn misschien wel dertigen tijdens lunch, diner of praatje bij de haard kijken hoe het in godsnaam verder moet met het landbouwbeleid, de pensioenen, de inflatie of een oorlog in de Kaukasus. De vergelijking met het Comité van Ministers van de Raad van Europa is gewaagd, want dat heeft aanmerkelijk minder zwaarwichtige problemen om handen, maar om te illustreren wat je met zo'n dertig of meer man/vrouw in één vergaderdag kunt doen, mag zij gemaakt worden. Meestal opent de voorzitter zo'n vergadering met de mededeling dat de acht punten van de agenda in één interventie aan de orde gesteld moeten worden en dat die niet langer dan tien minuten mag duren. Discussie? Komt niet echt voor!

Toch is het niet tegen die institutionele achtergrond, maar met het oog op het overwinnen van de door het unanimitévereiste ontstane blokkades, dat men in Nice is teruggekomen op de in Amsterdam besloten onwerkbare 'versterkte samenwerking' en

daar een hanteerbaarder instrument van heeft gemaakt. Met eerbiediging van de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van de lidstaten die niet deelnemen, kunnen acht EU-leden, als de Raad met gekwalificeerde meerderheid heeft vastgesteld dat hij er niet uitkomt, tot 'versterkte samenwerking' besluiten. Het in Amsterdam afgesproken vetorecht van de ER is vervallen voor EG-en derde-pijlerzaken, maar tegelijk zijn kernkwesties rond interne markt en sociaal-economische cohesie en defensie van dit soort samenwerking uitgesloten. Het Europees Parlement speelt alleen een rol van betekenis als het bevoegdheden mag afgeven. Het produkt van de samenwerking hoort niet tot het *acquis communautaire*, en valt dus niet onder de bevoegdheid van het Hof, zolang niet alle EU-leden het overnemen.

Er is vaak gesteld dat versterkte samenwerking in de EU niets nieuws is; de EMU en Schengen worden als voorbeelden aangehaald. Toch deugen die voorbeelden niet echt: Schengen kwam buiten de EU om tot stand en werd later in de verdragen geïncorporeerd, terwijl de EMU een verdragstekst is die voor allen die zich daarvoor inspanden de weg naar de euro opende en waaraan allen, op de eruit opterende Britten na, gehouden waren. Beide zijn nu bestanddeel van het *acquis communautaire*. Het EP is, op niet altijd even bevredigende wijze, betrokken. Dat lijkt allemaal niet op de 'versterkte samenwerking' van Nice. Bovendien, Schengen en EMU hadden een concreet doel: vrij personenverkeer (een verdragsverplichting!) en monetaire eenwording. Wat we met versterkte samenwerking willen? Een al dan niet variabele kopgroep die het eenwordingsproces op fiscaal, milieu- of sociaal gebied in de komende jaren moet trekken? Een kern-EG, met de EMU als vertrekpunt? Een groep voorlopers op het terrein van de derde pijler? Er is wel behoefte aan, maar intergouvernementele samenwerking in die sector, zelfs in kleinere kring, lijkt de mogelijkheden van dit soort intergouvernementele samenwerking te buiten te gaan.

Welke vorm ook binnen de gegeven richtlijnen gekozen wordt, het wordt er in de EU allemaal niet helderder op, en democratischer ook al niet. Wie waar over wat gaat, dat valt bij zo'n ontwikkeling alleen nog in een boek van een paar honderd pagina's uit te leggen. Het Parlement is verregaand buitenspel gezet. Besluiten van een kopgroep, die niet tot het *acquis communautaire* behoren en die, naarmate de EU institutioneel verder vastloopt, in aantal zullen toenemen – de EU-lidstaten hebben nu eenmaal, gezien de grote betekenis van de Unie voor hun dagelijks reilen en zeilen, besluiten nodig – het is een ontwikkeling die als het even kan vermeden moet worden. Een noodoplossing, meer is 'versterkte samenwerking' niet. Tenzij die oplossing moet dienen om de gevorderden van de

beginners te scheiden en de nieuwe toetreders op afstand te zetten. Dan is 'versterkte samenwerking' onaanvaardbaar.

Er is ook wel gepleit voor een echte kopgroep, met een eigen institutioneel kader, die zou moeten functioneren als motor van de veel grotere EU. Een club van zes leden, de oorspronkelijke zes, vond Delors; een club te vormen door de huidige EMU-leden, vonden Giscard en Schmidt; iets meer onder elkaar, intergouvernementeel, met een eigen secretariaat, dacht Chirac... Het kan geen kwaad Delors nog eens te herinneren aan de Europese Economische Ruimte, zijn baby, om onwillige of ongewenste kandidaatleden buiten de EU-deur te houden. Slechts enkele jaren na totstandkoming van de EER waren Zweden, Finland en Oostenrijk EU-lid. Een op de EMU gebaseerde kern? De euro wordt volgend jaar de munt van tweemaal zoveel landen als in 1991 voor mogelijk werd gehouden. Een oplossing à la Chirac? 'Erosie', zou Fischer met recht zeggen.

'Versterkte samenwerking', kopgroepen, kerngroepen, de problemen van een EU van 27 of meer leden kunnen er niet door worden opgelost, omdat een EU van zo'n omvang in de huidige institutionele opzet niet in staat geacht mag worden de eigen doelstellingen door een zodanig beleid van geven en nemen te realiseren, dat spanningen tussen de lidstaten beheersbaar blijven. Monnets opzet maakte dat in een aanzienlijk kleinere Gemeenschap mogelijk. Tegelijk is dank zij de methode-Monnet een Europese Gemeenschap tot stand gekomen met zodanige, de burger rechtstreeks rakende, bevoegdheden, een Europese bestuurslaag die op een aantal terreinen de nationale overvleugelt, dat daarvoor draagvlak gevonden moet worden. Van uiteenlopende kanten, Fischer voorop, zijn suggesties aangedragen voor een institutionele renovatie die het mogelijk maakt de verdubbeling van het huidige ledental te verwerken en tegelijk, o.m. door democratisering, dat draagvlak te versterken. Dat zou dan ook de inzet moeten zijn van het volgens de Europese Raad van Nice al onder het Zweedse voorzitterschap beginnende debat over de IGC van 2004. Laat dat dan het jaar worden van 'versterkte samenwerking' tussen alle EU-leden. ■

Over de auteur

PIET DANKERT is lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en was o.a. voorzitter van het Europees Parlement en Nederlands staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

De fragiliteit van het Europese bouwwerk

MAARTEN BRANDS

Doemscenario's voor de Europese Unie

WE ZIJN ZOZEER VERTROUWD MET DE voortgaande integratie van de Europese Unie, dat slechts weinigen zich kunnen voorstellen dat de EU wel degelijk kan desintegreren: door overbelasting, uitholling of stagnatie. Te velen gaan ervan uit dat de EU wel tegen een stootje kan, ook tegen de huidige forse stoten. En de recente stoten waren fors. Een groot kenner als de premier van Luxemburg, Juncker, zei over de sterke verdeeldheid in Nice: 'Het was oud tegen nieuw, klein tegen groot. Frankrijk tegen Duitsland.' Ook de Benelux werkte niet. '... Het Europese bouwwerk is veel fragieler dan ik had gedacht. Er zijn blijkbaar tegenstellingen die Europa nog steeds niet heeft overwonnen.'¹

Over die fragiliteit wordt (te) weinig nagedacht. Zo schijnt er bij het onderzoekcentrum van de EU² een taboe op het onderwerp 'desintegratie' te liggen. In ieder geval is er weinig literatuur over mogelijke ontrafeling, terwijl de EU-literatuur toch bibliotheken vult. Dit is des te opvallender, omdat het werkelijk niet ontbreekt aan zwartkijkers die aankondigen dat de euro een flop wordt, dat het nooit wat kan worden met een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid en dat de oostelijke uitbreiding nooit zou moeten plaatsvinden. In sommige media bestaat bovendien een vaste voorkeur komende EU-topconferenties al bij voorbaat tot een mislukking te verklaren. In Nice heeft men wat dat betreft zijn hart kunnen ophalen. Maar ook in de zwartste verhalen over de laatste Top lag toch meer de nadruk op het ondeugdelijke Franse voorzitterschap in het algemeen en het onmogelijke karakter van Jacques Chirac, dan op de belasting waaronder de EU dreigt te bezwijken. Bij alle negatieve berichten over Nice moest toch ook worden toegegeven dat er toch maar een 'oplossing' was gevonden in het getallenspel voor de toekomstige stemverhouding, zij het met een paar foutjes die achteraf nog gecorrigeerd moesten worden.

Veel belangrijker dan dit getallenspel is echter het harde feit dat er na 1990 zoveel uitdagingen op de EU

Voor de Europese Unie blijven de 'existentiële' vragen zich opstapelen. Bovendien staat zij onder een geweldige tijdsdruk. Desintegratie dreigt. Hieronder enige zwarte scenario's.

zijn afgekomen dat de vraag gesteld moet worden: dreigt de EU zo niet onder deze *overbelasting* te bezwijken, dan wel weg te zakken in de zachte politieke ondergrond waarop de integratie is gebouwd? Nooit eerder zijn er zoveel grote uitdagingen tegelijkertijd op de EG/EU afgekomen: de invoering van de EMU, de oostelijke uitbreiding en het ontwikkelen van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Stuk voor stuk zouden zij al moeilijk genoeg zijn en heel veel politieke investeringen vergen, om over de kosten nog maar te zwijgen.

Al deze problemen moeten ook nog in hoog tempo worden aangepakt. Bovendien wordt de besluitvorming op recente topconferenties gekenmerkt door een vorm van roekeloosheid. Zo werd in december 1999 in Helsinki onder invloed van de Kosovo-crisis met een opzienbarende snelheid besloten tot een tweede uitbreidingsronde, alsof de problemen met de eerste ronde al overwonnen waren. Dat is een besluit onder het motto 'er kan nog veel meer bij!'

En dan is er ook nog een aantal andere, zeer complexe kwesties: de structuurhervorming en de mogelijke differentiatie door kernvorming terwille van verdergaande integratie, alsmede het vraagstuk van de opheffing van het democratisch tekort. Dat transparante Europa van de burgers, waarover al zo lang wordt gesproken, is verder weg dan ooit. Alle pogingen de grote afstand, het wantrouwen tussen de *classe politique* en de burgers op te heffen, zijn tot nu toe mislukt. Het voorstel van Commissaris Verheugen om over de oostelijke uitbreiding een referendum te houden, in de hoop daarmee de elite tot dialoog te bewegen, was een slag in de lucht,

een wijze van opereren waarop deze politicus het patent lijkt te hebben. Daartegenover was het opvallend hoe terughoudend enige jaren geleden een bekend voorstander van referenda als Hans van Mierlo was, toen het ging om voorstellen voor een referendum over de invoering van de EMU.

De 'existentiële' vragen blijven zich maar opstapelen. Over de gevaren van die opeenstapeling en de tijdsdruk gaat dit zeer eenzijdig betoog. Over de voordelen van de EMU, over de noodzaak van een Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid en van de oostelijke uitbreiding wordt hier nauwelijks gesproken.

Ervan uitgaande dat de centrifugale krachten na 1990 veel sterker zijn geworden, is het goed aan een aantal zwarte scenario's enige aandacht te schenken. Niet omdat we daartoe gedoemd zouden zijn of dat ondergang werkelijk dreigt, maar om de symptomen te leren herkennen.

Om Brussel iets realistischer en minder '(goed)gelovig' te bezien, volgt hier een schets van potentiële wegen tot verval en desintegratie. Ik herhaal dat het niet noodzakelijkerwijs die zwarte kant op zal gaan. Geenszins. Wel betoog ik dat er de komende jaren sprake zal zijn van een zeer zware belasting, overbelasting zelfs, van het hele integratieproces, waarbij nu al voorzien kan worden dat het niet over de hele linie goed zal kunnen verlopen. De te nemen grote beslissingen dreigen daarvoor te zeer met elkaar verknoopt te raken.

Voor de toekomst van de EU blijft de kernvraag onbeantwoord: hoeveel gelijkschakeling is gewenst, hoeveel onderlinge afstemming (en op welke terreinen), standaardisering, harmonisatie van belastingen, sociale zekerheid, milieu, enz. enerzijds, en anderzijds hoeveel concurrentie, verschillen, differentiatie? Denk aan het landbouwbeleid en de poging tot 'renationalisering' daarvan.

Hoever mag ordening reiken, hoeveel vrijheid is gewenst? Hoeveel cohesie, solidariteit tussen de delen der EU? Ook daarover bestaat nog weinig eensgezindheid.

Hetzelfde geldt voor die andere al zeer oude hoofdvraag die in de toekomst opnieuw een belangrijke rol kan spelen: is de EU een waardengemeenschap? En wat zijn dan die 'Europese waarden' die voor heel Europa kunnen gelden? Democratie, rechtsstaat en markteconomie zijn natuurlijk zeer belangrijk, maar ook op die punten bestaan grote verschillen van mening. En als de EU een judeo-christelijke waardengemeenschap is, wat is dan de plaats van de islam binnen Europa en wat betekent dit voor de 'eeuwige kandidaat' Turkije? Een paar problemen zullen we hieronder nader bezien.

Niemand kan met rede volhouden dat Nice heeft geresulteerd in een 'structuurhervorming', waarmee de EU de *Handlungsfähigkeit* heeft bereikt waar zo vaak om werd geroepen. De driedubbele stamsleutel kan weleens tot meer stagnatie leiden dan nationale veto's. Dreigt de

IGC nu niet een *Dauerprozess* te worden, een doorlopende voorstelling? Is een Copernicus nodig om het ptolemeïsch systeem in Europa te overwinnen, zoals Joschka Fischer suggereert?

Het kan na Nice wel zo blijken te zijn dat met QMV³ + meerderheid lidstaten + meerderheid bevolking het moeilijker is tot besluitvorming te komen dan binnen de oude EG met het nationale veto, omdat een veto in vele gevallen eenvoudiger kon worden 'afgekocht'. Dat is met deze ingewikkelde sleutel veel moeilijker, zeker na de uitbreiding, in een zo heterogeen gezelschap waarin een blokkerende minderheid gemakkelijk kan worden georganiseerd.

De *Handlungsfähigkeit* van de Raad van Ministers is met al deze besluiten in ieder geval door Nice niet versterkt. En hoeveel complexer en ondoorzichtiger is – ondanks alle beloften van het tegendeel – de structuur van de EU geworden? Het is er zeker niet eenvoudiger op geworden bij zoveel onduidelijkheid nog een politiek draagvlak te organiseren en de afstand tot de burgers te verkleinen. Om nog maar te zwijgen van versterking van de democratische legitimatie.

De oostelijke uitbreiding

Met de schielijke ineenstorting van het sovjetrijk is er sinds 1989/90 ook sprake van een grootscheepse herverdeling van welvaart en veiligheid tussen West- en Oost-Europa. Enige jaren geleden karakteriseerde *The Economist* de EG nog als volgt: 'The E.C. was built introvertedly during the cold-war era [...] Maastricht was the last feast of introversion.' Hoofddargument vóór de oostelijke uitbreiding is: de te verwachten politieke en veiligheidsvoordelen, een uitbreiding van de zone van stabiliteit in Europa. Daarmee hoopt men heropleving van het nationalisme in dit pas bevrijde deel van Europa binnen de perken te houden. Het Westen wil ook breken met de eigen traditie van verraad ten opzichte van 'the other Europe'.⁴ *Beloofd is beloofd*.

Maar wat zullen de grenzen zijn van de uitbreiding van de EU? Zal de EU werkelijk Europa worden? Nog steeds leeft de bange vrees in Midden-Europa: zal het westen (in dit geval de EU) uit zelfzucht ons op het allerlaatste moment toch weer in de steek laten? Polen zal in dat geval een vergeten buitenwijk van het Westen (Jerzy Jedlicki) blijven.

Bezwaren tegen uitbreiding. Met de drastische uitbreiding van de EU wordt het probleem steeds klemmender wat de termen 'integratie' en 'grens' überhaupt nog betekenen in een zo (bijna) grenzenloos Europa met sterk botsende belangen. Er dreigt een vorm van onbestuurbaarheid in de EU, tenzij ook verdieping tot stand komt. Uitbreiding werd dan ook sterk bepleit door tegenstanders van verdieping die hoopten door uitbreiding Brussel te verzwakken. Tot de oostelijke uit-

breiding hoort ook een drastische verschuiving van de buitengrenzen, die wel *moet* leiden tot onduidelijkheid, sterke migratie, verplaatsing van arbeid en import van misdaad. De EU krijgt er veel minderheidsvraagstukken bij, waarvoor zij tot nu toe geen beleid kent. Voor de oostelijke uitbreiding bestaat in enkele lidstaten slechts een zwak draagvlak onder de bevolking (zie de *Eurobarometer*).

En zullen de EU en de toekomstige lidstaten het langdurig proces van de oostelijke uitbreiding aankunnen? Zo ja, onder welke voorwaarden kan deze operatie 'slagen'? Voorlopig heeft de oostelijke uitbreiding al wel een grote inspanning gevergd en kosten voor de kandidaat-lidstaten zelf meegebracht.

Laat me een voorbeeld van de nadelen noemen: de zg. 'Belgian border', 'the new Brussels-imposed line that skirts the former Soviet border, excepting the slightly more prosperous Baltics'.⁵ Polen probeerde juist de oude sovjetgrens met Wit-Rusland en Oekraïne op te heffen, maar nu oefent de EU druk op Polen uit om deze grens weer dicht te maken. Een half miljoen Polen leven over de Witruisische grens; 300.000 Witruisen aan Poolse kant. De Bug als Rio Grande of als St. Lawrence voor de Verenigde Staten? Terwijl Polen nu de pleitbezorger van Oekraïne is, zal er voor Oekraïne wellicht een visumplicht voor toegang tot Polen worden ingevoerd onder druk van de EU. Zeker is dat er binnenkort een visumplicht voor Rusland en Witrusland zal komen. Het verschil in inkomen aan de Poolse oostgrens is 4:1; tussen Oost-Duitsland en Polen 2,5:1. Zeventig procent van de Poolse handel is gericht op de EU; tien procent met landen van de voormalige Sovjetunie.

De EU heeft in de afgelopen jaren harde lessen geleerd in de onrustigste delen van de Balkan. Is, na de ervaringen in Bosnië en Kosovo, 'multiculturalisme'/ multi-etniciteit als ethisch en politiek ideaal nog vol te houden? En hoelang de 'gewapende, opgelegde multi-etniciteit'? Volgen in Kosovo gedwongen verhuizingen, segregatie of wel (co)ëxistentie in) apartheid en definitieve afscheiding van Joegoslavië? Zal het voorgoed een protectoraat van de EU blijven, met de DM als valuta en de NAVO als bescherming? Bosnië, Montenegro e.a. zullen protectoraten onder permanente protectie blijven.

We worden omringd door kruithuizen als de Balkan en de Kaukasus, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. *How to make Europe safe from itself?*, dat is de nog steeds niet beantwoorde vraag.

Maar veiligheidsbeleid is per definitie lange-termijnbeleid; een *ad hoc*-beleid levert weinig veiligheid op, hoe uiteenlopend de gevaren ook mogen zijn. Een sterk ontwikkeld historisch besef van de traditionele veiligheidsproblemen is onontbeerlijk voor eenieder die zich met vraagstukken van stabiliteit en veiligheid op ons tumultueuze continent bezighoudt.⁶

De EMU

Ook de gevolgen van de invoering van de euro zijn nog amper te overzien. De president van de Europese Centrale Bank, Duisenberg, heeft tot nu toe alleen nog maar een *Schonzeit* beleefd, ook al zag het er niet zo uit tijdens de vrije koersval van de euro ten opzichte van o.a. de dollar. Het wordt pas echt spannend wanneer hij niet meer in staat blijkt de eenheid in het bestuur van de ECB te bewaren vanwege te sterke belangenstrijd. Zo'n gevecht is gemakkelijk voor te stellen, wanneer inflatiebestrijding en bijvoorbeeld schielijke bestrijding van stijgende werkloosheid in één of meer grote lidstaten tot hevige politieke botsingen leiden. 'Will the Euro survive asymmetric shocks?', is de terechte vraag van Milward.⁷ En aan asymmetrische economische en politieke ontwikkelingen is Europa steeds zeer rijk geweest, en dat zal voorlopig ook wel zo blijven. Ook in een recessie zullen de regeringen van de lidstaten zeer verschillend reageren en bij uitbreiding van de eurozone zullen die verschillen alleen maar groter worden.

Natuurlijk moet anderzijds redelijkerwijs de vraag worden gesteld of de EU zonder de EMU zulke schokken beter kon opvangen, zonder monetaire crises. Door de EMU is wel een aantal (schijn-)oplossingen om budgettaire tekorten weg te werken, uitgeschakeld. Bovendien is één ding zeker: de bereidheid om mede-EU-lidstaten op momenten van diepe crisis door forse kapitaaloverdracht uit de brand te helpen, is in een tijd van toch al grote overdracht naar Midden- en Oost-Europa niet bijster groot.

De politieke wil tot *deals* te komen is na 1990 in het algemeen niet versterkt. De huidige Duitse regering heeft bij herhaling duidelijk gemaakt niet alleen geen *Zahlmeister Europas* te willen zijn, maar ook tot een evenwichtiger lastenverdeling binnen de EU te willen komen.

Ook zal er grote onenigheid ontstaan over de vraag welke vervolgstappen genomen dienen te worden na invoering van de euro. Zal het ooit komen tot harmonisering van de belastingen, van de begrotingspolitiek, en bijvoorbeeld van de pensioensystemen? Om maar een paar vraagstukken te noemen die de nationale soevereiniteit – of wat er nog van over is – in het hart raken.

Tot nu toe is er sprake van een opmerkelijk succes met beheersing van inflatie, begrotingscontrole en reductie van de staatsschuld, maar anderzijds bestaat er nog een gebrekkige flexibiliteit qua arbeids- en geldmarkten; ook de hervorming van de sociale-zekerheids- en belastingstelsels gaat langzaam. Bovendien is de economische groei nog niet zo groot en de werkloosheid nog steeds hoog; er is een hoog percentage niet-werkenden tegenover de 60% werkenden. En wat misschien nog belangrijker is: de kans is klein dat dit spoedig zal veranderen. Het ziet er niet naar uit dat een grotere

mobiliteit van personen, kapitaal en ideeën wordt bereikt. Dat de EU de flexibiliteit van de Amerikaanse arbeidsmarkt zal halen, ligt vanwege culturele en sociale bindingen niet in het verschiep.

Al deze factoren en de onzekerheid over de politieke toekomst van de EU ('the lack of political credibility' waaraan Nice weinig heeft verbeterd) hebben een structureel karakter. *Kan de EMU in de toekomst wel stabiel worden zonder een EPU?*: het antwoord op deze kernvraag ligt nog open.

De Duitse econoom Horst Siebert vat de kern aldus samen: 'The euro's weakness is an EU weakness [...] It is unclear how the integration process is going to move forward.' De contradicties van het integratieproces bieden een rijk potentieel aan 'conflict of goals', tot een 'common political identity'. 'If you want stability, you do not want unstable power relationships'.⁸ In een echte euro-crisis zou deze nieuwe munt steeds meer zijn relevantie verliezen. Dan zouden zaken steeds meer gedaan worden in andere, hardere valuta's.

Desintegratie zal niet zo gauw worden veroorzaakt door bepaalde belangengroepen die erop uit zijn de EU kapot te maken, maar eerder door stagnatie, involutie, fragmentatie, *overstretch* (sterke uitbreiding ten koste van cohesie), atrofie, entropie, degeneratie – of hoe het verder nog genoemd zal worden – waardoor de mechanismen van *pooling* en samenwerking niet meer renderen. Het heil zal dan steeds meer buiten de Unie gezocht worden.

Anderzijds mag de 'resilience' van de EU niet worden onderschat. Wanneer in het verleden het allemaal echt vastliep, dan werd er altijd weer een noodoplossing in deze cumulatie van grote problemen gevonden. Maar hoe zou in een ernstige stagnatie en ontrafeling een uitweg eruit kunnen zien? Welke doorbraak, welk 'government by crisis' zou de Unie dan nog bijeen kunnen houden?⁹ Welk type 'creatieve crisis' kan de oplossing dan nog afdwingen? Of welke alternatieven voor verdergaande integratie zullen in zo'n crisis gezocht worden? Een ding is zeker: de EU kent geen traditie van uittreden. Dat zou ook een buitengewoon kostbare affaire voor een lidstaat zijn.

Een van de zwartste scenario's zou betekenen dat er bij een verdere verzwakking van de Europese Commissie en van het Hof in Luxemburg ontduiking op grote schaal van de EU-regels plaatsvindt. Dan kan er zelfs niet meer van een degeneratie van de EU tot vrijhandelszone worden gesproken. Concurrentievervalsing door grootschalige nationale subsidies en andere vormen van groeiend nationale protectionisme/afscherming, zou de *single market* in het hart treffen. De EU kan één Griekenland wel aan, maar het wordt veel ernstiger wanneer vele lidstaten zich op dezelfde wijze zouden gaan gedragen. Het kan de opkomst betekenen van sterk nationalistische (politieke) bewegingen in belangrijke lidstaten.

Verder verval Frans-Duitse samenwerking

Even gevaarlijk is een verder verval van de Frans-Duitse samenwerking, waardoor dit tandem geen initiatieven in de EU meer zou nemen. We zagen in Nice – 'de top van het wantrouwen' – dat Duitsland meer een bemiddelende rol tussen groot en klein speelde dan het Franse voorzitterschap, dat 'nationaler' opereerde. Na Nice heerste er in Parijs een treurige stemming over de neergang van Frankrijk en van de Latijnse landen in verhouding tot het Noorden van Europa. In *Le Figaro Magazine* werd zelfs de vraag gesteld: 'Kan men er nog trots op zijn Fransman te zijn?',¹⁰ terwijl *The Guardian* schreef dat met zoveel 'incertitudes françaises' ... '[T]here's an odour of the '30s about France days'.¹¹

Hoe kan een versterking van de centrale rol van de Bondsrepubliek door Parijs worden aanvaard, zonder dat de Unie dreigt uiteen te vallen in coalities en contra-coalities? Of dat het zelfs komt tot een geïsoleerde Franse positie van waaruit Parijs als permanente stoorzender opereert? Dat zou betekenen dat Frankrijk terugkeert naar ouderwetse evenwichtsacrobatiek op eigen houtje: voortdurende blokkades van groepen van lidstaten tegen andere groepen. Het zou een terugkeer betekenen van meer *balance of power*-elementen, invloedzones, waartegen de Europese integratie juist was bedoeld.

In zo'n situatie zou de rol van Duitsland ongetwijfeld nog prominenter worden; het zou zich gedwongen voelen in het midden van Europa nog meer de politiek van de vrije hand te praktiseren. Ook wat betreft Duitsland zou een *Europa der regionen* een extra handicap voor verdere integratie zijn. (Europa met regio's in plaats van een Europa van de regio's).

Een ernstige verzwakking van de nationale regeringen door verdergaande democratisering, zoals in Denemarken, zou nog een andere handicap zijn voor de toekomst van de Europese integratie. Het wordt vaak vergeten, maar meer democratische besluitvorming in de lidstaten of in Brussel en Straatsburg zal – om het voorzichtig te zeggen – de integratie niet bevorderen. De tweeling parlementaire democratie en het nationale kader laat zich niet zo gemakkelijk scheiden ten behoeve van een versterking van de EU. Iemand die tegelijk opheffing van het zg. democratisch deficit van de EU en voortgaande integratie eist, is nog niet toegekomen aan het bepalen van zijn prioriteiten.

Het democratisch tekort mag niet los gezien worden van de bevoegdheden van de Commissie in verhouding tot de Raad van ministers. Het uitbreiden van de rechten van het Europees Parlement zonder de positie van de Commissie te versterken, zou nog maar meer stagnatie opleveren. De EU kent al zoveel veto-stations. Evenwicht in de driehoek Raad (Europese Raad en Raden van ministers), Commissie en Parlement moet gecreëerd resp. hersteld worden terwille van de *Handlungsfähigkeit*

van de EU. Dat evenwicht is nu nog ver te zoeken.

Steeds meer zal de belangrijke *cui bono*-vraag gesteld worden: in wiens belang is verdergaande integratie, het opgeven van nog meer elementen van nationale soevereiniteit? Alleen van de grote ondernemingen, van grote pressiegroepen of ook van het *public at large*? Kan integratie – net als in de Verenigde Staten – niet ook leiden tot nog grotere ongelijkheid? Over de vraag welke belangen ook van het *public at large* in de knel zouden komen wanneer de EU in het moeras belandt, wordt helemaal niet gesproken.

Politieke partijen in de diverse lidstaten zullen met pleidooien voor verdergaande integratie op ook maar een enkel van de boven genoemde probleemgebieden niet hoog scoren (intensivering noch extensivering). Schaalvergroting – zeker wanneer het een moeilijk te begrenzen Europa betreft – is überhaupt weinig aantrekkelijk voor democratische stelsels in een tijd van 'globalisering'. Voor parlementen zit er bovendien ook een element van zelfopheffing in.

In een democratisch bestel spelen lange-termijnontwikkelingen veelal niet de belangrijkste rol. Soms zijn grote rampen nodig om tot dit soort vërreikende beslissingen te komen.

Veiligheidsvraagstukken scoren politiek evenmin hoog in samenlevingen die al zolang vrede hebben gekend in de eigen omgeving. Natuurlijk moeten parlementen wel achteraf instemmen met wat in EU-verband is besloten, maar men moet van die kant geen grote initiatieven verwachten wat betreft de grote vraagstukken waarmee de EU nu wordt geconfronteerd.

De Duitse oud-kanselier Helmut Schmidt waarschuwt al jaren voor deze *Ueberforderung* en pleit voor meer *Augenmass*: 'nicht allzu viele Schritte auf einmal tun...' Voor *Ueberforderung* heeft deze Schmidt als kenner van de Duitse geschiedenis altijd al een scherp oog gehad.¹² Ook Jacques Delors laat de ene waarschuwing na de andere horen. Zal de EU door uitbreiding inderdaad zonder verdieping verkommeren tot een vrijhandelszone, zoals hij vreest, wanneer er geen drastische structuurhervorming plaatsvindt? Delors pleit voor een Frans-Duits initiatief, maar daartoe bestaat in de huidige mêlée weinig kans van slagen.

Ontrafeling, renationalisering en verzelfstandiging van de delen zijn geen onmogelijke, absurde scenario's, ook al bestaat er geen alternatief voor Europese integratie. Onder de last en druk van de hier genoemde problemen zou de EU kunnen wegzakken in de modder en zullen de bronnen van de integratie verstopt kunnen raken. Zo wordt het tegendeel bereikt van 'the springs of integration', waarvan Milward sprak.

Teneinde dit kwaad te vermijden, is er veel politieke wil nodig om in deze avonturen te volharden. Om alle te verwachten negatieve effecten te kunnen neutraliseren, zal ook een gunstig internationaal klimaat nodig

zijn. Een ernstige crisis in het Midden-Oosten kan veel roet in het eten gooien. Hetzelfde geldt voor grote stromen migranten uit gebieden die getroffen zouden worden door burgeroorlog of andere rampen. Daarbij zal in het bijzonder de sleutelvraag blijven hoe de Amerikaanse economie en de dollar zich verder ontwikkelen, maar ook hoe goed de transatlantische relaties in het algemeen zijn in verband met de ontwikkeling van een EBVB.

Ten minste twee grote doelstellingen heeft de EU zich gesteld na de opheffing van de deling van Europa in 1990: een economisch sterk Europa te bouwen om daarmee in een tijd van 'globalisering' de harde wereldconcurrentie beter aan te kunnen dan zelfs de grootste lidstaat op eigen kracht. En ten tweede: om de stabiliteit die West-Europa sinds de jaren '50 heeft gekend over heel Europa uit te breiden.

Het wordt hoog tijd dat beleidsmakers duidelijk laten blijken dat in een tijd waarin de gemeenschappelijkheid zo dun is, men niet kan doorgaan met nationaal graaien en snaaien en met het blind staren op getallen à la Nice. Eén stem meer of minder is bijzaak, zoals de Duitse bondskanselier tijdig inzag. Maar in een tijd van grote verwarring worden bijzaken vaak voor hoofdzaken gehouden. De echte hoofdzaak is dat de nu dreigende stagnatie de Europese Unie in de kern zal raken en daarmee *alle* lidstaten zal schaden. Het zou goed zijn dat in alle regeringssteden van de EU-lidstaten nagedacht zou worden over de vraag wat de gevolgen van een 'EU in het moeras' voor hun land zouden zijn. ■

Noten

- 1 Algemeen Dagblad, 18 december 2000.
- 2 De Forward Studies Unit van de Europese Commissie.
- 3 QMV = Qualified Majority Voting.
- 4 Vgl. München (1938), Jalta en Potsdam (1945).
- 5 The Economist, 23 september 2000.
- 6 Over het Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid schreef ik: 'De Europese Unie: *soft on harsh issues, strong on soft issues*', in: *Internationale Spectator*, maart 2000, blz. 115-123. Die problemen laat ik hier verder onbesproken.
- 7 'The EU is still a relatively closed economy in trade terms, very similar to the United States. The external trade of the EU15 in goods is still... below 10% of GDP'; Allan S. Milward in: H. Wallace & W. Wallace (red.), *Policy-making in the EU*, Oxford, 2000, blz. 174.
- 8 International Herald Tribune, 31 oktober 2000.
- 9 Vgl. Bismarcks *Aushilfen*, d.w.z. regeren op basis van kunst en vliegwerk, dat echter de problemen niet kan wegnemen, maar wel uitstel van grote beslissingen mogelijk maakt.
- 10 Le Figaro Magazine, 18 december 2000.
- 11 Cf. Robert Frank, 'La France et son rapport au monde au XX. siècle', in: *Politique étrangère*, herfst 2000, blz. 827 e.v.
- 12 Helmut Schmidt, *Die Selbstbehauptung Europas*, blz. 15.

Over de auteur

DR M.C. BRANDS is directeur van het Duitsland Instituut, Amsterdam.

Het Verdrag van Nice

PETER BURSSENS & KOEN NOMDEN

Is de Europese Unie klaar voor de uitbreiding?

IN HET WEEKEINDE VAN 8-10 DECEMBER 2000 vond in Nice de Europese Top plaats onder Frans voorzitterschap. Hiermee werd de Intergouvernementele Conferentie (IGC) afgesloten, die als doelstelling had de Europese Unie institutioneel klaar te stomen voor de uitbreidingsgolf van Midden- en Oost-europese landen. Dat doel had de EU eigenlijk al tijdens de vorige IGC van 1997 moeten verwezenlijken. Maar

over de stemmenweging in de Raad en over omvang en samenstelling van de Europese Commissie, kortom, twee zaken die direct raken aan de machtsverdeling tussen de lidstaten in de Europese besluitvormingsprocessen, kon toen nog geen overeenstemming worden bereikt. Samen met de uitbreiding van de beslissingsbevoegdheid van stemming bij gekwalificeerde meerderheid, zijn dit de zg. *left-overs* van Amsterdam.

Wat in Amsterdam niet lukte, lukte wél in Nice. De Europese Raad bereikte uiteindelijk overeenstemming na een nacht van lange messen. Er werd een akkoord bereikt over de stemmenweging, over omvang en samenstelling van de Commissie en ook over uitbreiding van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. De vraag is echter of met het bereikte resultaat de lidstaten de EU de juiste instrumenten hebben verschaft om ook in een uitgebreide Unie efficiënt te kunnen functioneren. Het akkoord is tegelijkertijd minimaal en noodzakelijk te noemen, omdat geen akkoord volgens velen nog slechter zou zijn geweest. Parallel aan de IGC is het Handvest voor Fundamentele Rechten tot stand gekomen en zijn nieuwe impulsen gegeven aan het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Deze twee zaken maken echter geen voorwerp uit van het Verdrag van Nice.

In dit artikel zullen allereerst de belangrijkste elementen van het Verdrag van Nice¹ worden besproken. Naast de *left-overs* van Amsterdam betreft dit onder

Met het Verdrag van Nice is de Europese Unie technisch gezien klaar voor de uitbreiding. Maar er is in Nice slechts geringe voortgang geboekt met de verdieping van de Europese integratie. Kunnen de instellingen in een uitgebreide Unie nog wel efficiënt functioneren?

meer de hervorming van de Europese gerechtelijke instanties en de versterkte samenwerking, twee onderwerpen die in de loop van de IGC aan de agenda werden toegevoegd. Vervolgens zullen deze punten worden geëvalueerd vanuit zowel een Europees perspectief (de efficiënte werking van de instellingen na uitbreiding) als vanuit het perspectief van de Belgische en Nederlandse inzet tijdens de IGC.

De *left-overs* van Amsterdam

Van de drie *left-overs* werd over de Europese Commissie het snelst overeenstemming bereikt. De hervormingen hebben betrekking op de samenstelling, de aanstelling van de Commissie en de regels inzake de interne organisatie, in het bijzonder de positie van de voorzitter. De grote lidstaten zullen vanaf 2005 hun tweede Commissaris laten vallen, zo blijkt uit het *Protocol betreffende de uitbreiding van de Europese Unie*. Aangezien elke nieuwe lidstaat één Commissaris zal krijgen, zullen de volgende colleges evenveel leden tellen als er lidstaten zullen zijn. Dit blijft zo tot het eerste college aantreedt wanneer het 27ste lid zal zijn toetreden. Vanaf dat moment zal het aantal Commissarissen lager liggen dan het aantal lidstaten, maar hoeveel dat er precies zullen zijn, is nog onbekend, omdat dit pas later met unanimité door de Raad zal worden vastgelegd.

Tegelijk zal de Raad beslissen over een rotatiesys-

teem, waarvan nu alleen is vastgelegd dat iedere lidstaat gelijk behandeld zal worden en dat er rekening zal worden gehouden met de demografische en geografische spreiding binnen de Unie. De Raad zal voortaan met gekwalificeerde meerderheid beslissen over de aanstelling van de voorzitter en van de voltallige Commissie. Wanneer het Europees Parlement de nominatie van de voorzitter heeft goedgekeurd, zal de Raad met gekwalificeerde meerderheid – na akkoord van de voorzitter en in overeenstemming met de voorstellen van de lidstaten – de rest van het college nomineren. Het is dan opnieuw aan het Europees Parlement het college in zijn geheel goed te keuren, waarna ten slotte de Raad de voorzitter en de leden officieel benoemt. Door het Verdrag van Nice wordt de macht van de voorzitter verder vergroot. De volgende voorzitter zal besluiten kunnen nemen over de interne organisatie van de Commissie. Dit betekent dat hij de vice-voorzitters aanwijst en dat hij beslist over de verdeling van de portefeuilles. Hij zal ook tijdens de rit de bevoegdheden kunnen herschikken. Ten slotte zal de voorzitter ook het ontslag kunnen vragen van een Commissaris, al is daar wel de instemming van een meerderheid in de Commissie voor nodig.

De herweging van de stemmen in de Raad van Ministers zorgde voor heel wat meer beroering tijdens de onderhandelingen. Dit onderwerp stond op de agenda als gevolg van het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam, dat bepaalde dat de grote lidstaten één Commissaris zouden opgeven onder de voorwaarde van compensatie in de vorm van stemmenweging in de Raad. In Nice wensten de grote landen dus meer stemmen, terwijl de kleine landen de kloof met de grote landen wilden beperken en de middelgrote landen hun demografische en economische kenmerken verdisconteerd wensten te zien. Bovendien moest ook aan de nieuwe landen een stemgewicht worden toegekend dat hen op een gelijkwaardige manier als de bestaande lidstaten zou behandelen.

Na felle discussies en veelvuldig geschuif met stemmen werd uiteindelijk een compromis bereikt, waarbij de vier grote lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk) ieder 29 stemmen krijgen, terwijl de kleinste lidstaat, Malta, met 3 stemmen genoegen moet nemen. Nederland krijgt 13, België 12 stemmen. Met de 4 stemmen voor Luxemburg betekent dit dat de Beneluxlanden gezamenlijk evenveel stemmen hebben als één grote lidstaat. Teneinde een akkoord over de Raad mogelijk te maken, werd ook de verhouding inzake het aantal Europarlementariërs aangepast. In het Europees Parlement (EP) krijgt Duitsland een zwaarder gewicht dan Frankrijk; in de Raad is dat niet het geval.

Verder valt op dat de onderhandelingen hebben

geleid tot een ongelijke behandeling van oude en nieuwe lidstaten. Het gemeenschappelijk standpunt van de lidstaten tijdens de uitbreidingsonderhandelingen, zoals verwoord in de *Verklaring voor de slotakte betreffende de uitbreiding van de Europese Unie*, luidt namelijk dat van de vijf landen die ongeveer 10 miljoen inwoners hebben België, Griekenland en Portugal ieder 12, en Hongarije en Tsjechië ieder 10 zetels krijgen in het EP.

Belangrijker dan de stemmenweging en de zetelverdeling echter is de drempel voor de gekwalificeerde meerderheid. Thans zijn voor een gekwalificeerde meerderheid 62 van de 87 stemmen in de Raad noodzakelijk, in sommige gevallen aangevuld met het vereiste dat tien lidstaten moeten hebben voorgestemd. Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice wordt de besluitvorming moeilijker, aangezien dan aan drie voorwaarden zal moeten worden voldaan. De drempel van het aantal stemmen blijft uiteraard bestaan, maar wordt aangepast aan de nieuwe stemmenverdeling. Daarnaast worden twee bijkomende voorwaarden in het Verdrag opgenomen. Ten eerste zal een voorstel steeds de steun van de meerderheid der lidstaten moeten genieten. Deze bepaling heeft alleen praktische betekenis zolang de Unie nog geen 27 lidstaten kent, omdat in een uitgebreide Unie van 27 lidstaten altijd de stemmen van 14 lidstaten noodzakelijk zijn om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken. Ten tweede kan iedere lidstaat verzoeken dat wordt vastgesteld of de vóórstemmende landen wel minimaal 62% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Waar de eerste bijkomende voorwaarde vooral de kleine landen beschermt, betekent de tweede *de facto* een geweldige versteviging van de positie van Duitsland. Door deze regel kan Duitsland in een Unie van 27 lidstaten met de steun van twee andere grote lidstaten *alle* beslissingen die met een gekwalificeerde meerderheid worden genomen, blokkeren. De stemmenverdelingen in de Raad en het Europees Parlement in de uitgebreide Unie, zoals die zijn overeengekomen in het gemeenschappelijk standpunt van de huidige lidstaten, zijn weergegeven in tabel 1.

De derde *left-over* van Amsterdam betrof de overheveling van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid. Een kort overzicht van wat wel, niet of gedeeltelijk werd overgeheveld, maakt duidelijk dat vrij veel domeinen vooralsnog onderworpen blijven aan de unanimitétsregel. In totaal werden 38 onderwerpen 'verschoven'. Bijna één derde van de overgeheveld gebieden betreft functionele, maar politiek minder belangrijke aspecten van benoemingen en van vaststelling van reglementen van orde. Alleen de aanduiding van de Commissievoorzitter bij gekwalificeerde meerderheid springt eruit als betekenisvolle beslis-

Tabel 1: De verdeling van de stemmen in de Raad en van het aantal Europarlementsleden in de uitgebreide Unie

	Aantal stemmen in de Raad van Ministers	Aantal Euro- parlements- leden	Aantal inwoners x 1000
Duitsland	29	99	82.038
Verenigd Koninkrijk	29	72	59.247
Frankrijk	29	72	58.966
Italië	29	72	57.612
Spanje	27	50	39.394
Polen	27	50	39.667
Roemenië	14	33	22.489
Nederland	13	25	15.760
Griekenland	12	22	10.533
Tsjechië	12	20	10.290
België	12	22	10.213
Hongarije	12	20	10.092
Portugal	12	22	9.980
Zweden	10	18	8.854
Bulgarije	10	17	8.320
Oostenrijk	10	17	8.082
Slowakije	7	13	8.393
Denemarken	7	13	8.313
Finland	7	13	5.160
Ierland	7	12	3.744
Litouwen	7	12	3.701
Letland	4	8	2.439
Slovenië	4	7	1.978
Estland	4	6	1.446
Cyprus	4	6	752
Luxemburg	4	6	429
Malta	3	5	379

Bron: CIG-Info, december 2000, nr. 5

sing. Veel van de andere overhevelingen betreffen nogal technische aangelegenheden, bijvoorbeeld in het sociaal beleid, het vrij verkeer binnen de EU, het statuut van de Europarlementariërs en het externe handelsbeleid.

Er zijn ook overhevelingen met een verlate datum van inwerkingtreding. Zo zal in het belangrijke dossier van de structuurfondsen en het cohesiefonds gekwalificeerde meerderheid pas vanaf 2007 gelden, zodat bij de eerstvolgende herziening van de financiering van deze fondsen een Zuideuropees (in het bijzonder: Spaans) veto tegen overdracht van middelen naar de nieuwe en minder welvarende lidstaten mogelijk blijft. De substantiële bepalingen inzake sociaal, fiscaal, asiel- en migratiebeleid dienen, in tegenstelling tot de technische bepalingen, ook steeds te voldoen aan het criterium van unanimiteit. Aangezien er ook unanimiteit is vereist om dergelijke bepalingen over te hevelen, was de tegenstand van telkens één

(grote) lidstaat (Duitsland inzake asiel en migratie, Frankrijk inzake externe handel en het Verenigd Koninkrijk inzake sociaal en fiscaal beleid) voldoende om voortgang te belemmeren.

Versterkte samenwerking

Versterkte samenwerking betreft de mogelijkheid voor een groep van lidstaten om met gebruik van het bestaande institutionele kader van de Europese Unie verder te integreren dan de andere lidstaten. Als vorm van flexibele integratie biedt zij een mogelijke oplossing voor verzoening tussen de noodzakelijke *verdieping* (meer integratie) en *verbreding* (meer lidstaten) van de EU, waardoor de dynamiek van de integratie ook in een uitgebreide Unie kan voortbestaan.

In het Verdrag van Amsterdam is voor de eerste keer een verdragsbasis gelegd voor flexibele integratie in de eerste (communautaire) en derde pijler (politieke en justitiële samenwerking in strafzaken) van de EU.² De voorwaarden om tot versterkte samenwerking over te gaan, zijn echter strikt geformuleerd. Een meerderheid der lidstaten moet meedoen; iedere lidstaat kan zijn veto ertegen uitspreken. In het Verdrag van Nice zijn de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam betreffende versterkte samenwerking drastisch herschreven. In de nieuwe constellatie bestaat een duidelijk onderscheid tussen de algemene clausules (A t/m F, die onder meer bepalen dat minimaal acht lidstaten dienen deel te nemen in plaats van een meerderheid van lidstaten) en de specifieke clausules voor de drie pijlers.

In de *eerste pijler* is de procedure voor versterkte samenwerking versoepeld (clausules G en H). Een lidstaat kan niet langer het argument van belangrijke redenen van nationaal belang invoeren om versterkte samenwerking te blokkeren. Wel kan, merkwaardig genoeg, een lid van de Raad erom verzoeken dat de beslissing tot versterkte samenwerking in de eerste pijler wordt voorgelegd aan de Europese Raad. Deze heeft echter geen beslissingsbevoegdheid, want de Raad blijft beslissen, en wel op grond van een gekwalificeerde meerderheid. De rol van het Europees Parlement is versterkt. De goedkeuring van het EP voor versterkte samenwerking is vereist waar het gaat om beleidsterreinen waarover op basis van de medebeslissingsprocedure wordt besloten. Versterkte samenwerking in de eerste pijler kan nog steeds worden ingesteld door de Raad, beslissend bij gekwalificeerde meerderheid, na een voorstel van de Commissie op verzoek van de betrokken lidstaten. De Commissie heeft verder beslissingsmacht inzake toegang van nieuwe lidstaten tot de versterkte samenwerking.

Nieuw in het Verdrag van Nice is de mogelijkheid tot versterkte samenwerking in de *tweede pijler*, waar

in de huidige situatie alleen de mogelijkheid van constructieve onthouding van stemmen bestaat. De specifieke clausules (I t/m M) bepalen dat versterkte samenwerking alleen mogelijk zal zijn ter uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt, en in ieder geval geen defensie- of militaire kwesties mag betreffen. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid over een verzoek van lidstaten tot versterkte samenwerking. Iedere lidstaat kan echter verzoeken tot doorverwijzing van de beslissing naar de Europese Raad, die vervolgens unaniem beslist. Commissie en Parlement worden slechts geïnformeerd door de Raad, hoewel de Commissie wel haar mening geeft over de consistentie van het voorstel met het beleid van de Unie. Bij toegang van andere lidstaten tot de versterkte samenwerking beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid.

Op het gebied van de *derde pijler* is de procedure voor versterkte samenwerking op dezelfde manier versoepeld als in de eerste pijler (clausules N t/m P). Ook hier beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en kan een lidstaat verzoeken dat de materie wordt voorgelegd aan de Europese Raad, zonder dat dit gevolgen heeft voor de besluitvormingsprocedure. In hoeverre deze bepaling een vertragend of ontmoedigend effect zal hebben, moet de praktijk uitwijzen. Een verschil met de eerste pijler is dat, indien de Commissie geen voorstel doet, de lidstaten zich direct tot de Raad kunnen richten en dat het Parlement alleen wordt geraadpleegd. Verder beslist de Raad en niet de Commissie over de toegang tot versterkte samenwerking van andere lidstaten.

Europees Hof van Justitie en Gerecht van Eerste Aanleg

Het motief voor de wijzigingen in de bevoegdheden en de werkwijze van de Europese rechtsprekende organen ligt in de capaciteitsproblemen van deze jurisdicties. Die problemen bestaan nu al en zullen met de uitbreiding van het aantal lidstaten en met de verwachte toename van het aantal prejudiciële vragen, alleen maar groter worden. De voorbereiding van de wijzigingen met betrekking tot het Hof en het Gerecht heeft op een tamelijk technocratische wijze plaatsgevonden, onder meer door een aparte werkgroep van zg. *Friends of the Presidency*, die enkele maanden lang parallel aan de hoofdonderhandelingsgroep heeft gefunctioneerd.³ De belangrijkste hervormingen zijn als volgt samen te vatten:

- * de mogelijkheid rechterlijke kamers toe te voegen aan het Gerecht van Eerste Aanleg (bijv. voor arbeidsgeschillen van Europese ambtenaren);
- * de uitbreiding van het aantal rechters (één rechter per lidstaat bij het Hof; minimaal één rechter per lidstaat bij het Gerecht) en de mogelijkheid advo-

caten-generaal te benoemen bij het Gerecht;

- * het Hof zal voortaan in kamers of in een grote kamer bijeenkomen en nog slechts bij hoge uitzondering in voltallige zitting delibereren;
- * de uitbreiding van bevoegdheden van het Gerecht met beroepszaken tegen beslissingen van de rechterlijke kamers en met sommige prejudiciële vragen;
- * de uitbreiding van de rol van het Hof als beroepsinstantie; en
- * de versoepeling van de wijziging van het Statuut van het Hof (door de Raad en niet meer door verdragswijziging) en van de reglementen met betrekking tot de rechtsprocedures (door de Raad met gekwalificeerde meerderheid).

De Nederlandse rechtsgeleerde Kapteyn beoordeelt de overeengekomen hervormingen als overwegend positief, omdat de verwerkingscapaciteit van het Hof erdoor zal worden vergroot en omdat, indien noodzakelijk, statutaire bepalingen in de toekomst eenvoudiger kunnen worden gewijzigd.⁴ Daar staat tegenover dat de structuur van de Communautaire rechtspraak ingewikkelder is geworden en dat hier en daar mogelijk de rechtseenheid wellicht kan worden aangetast.

Europees Parlement, Europese Rekenkamer, Economisch en Sociaal Comité, Comité van de Regio's, Eurojust

Het maximum aantal leden van het *Europees Parlement* zal in de toekomst 732 bedragen. Een punt waar het Parlement heeft gescoord, is dat het nu dezelfde status heeft gekregen als de lidstaten, de Raad en de Commissie ten aanzien van juridische procedures bij het Hof.

Het Verdrag van Nice bevat een verklaring waarin de *Europese Rekenkamer* en de nationale Rekenkamers worden opgeroepen hun onderlinge samenwerking te verbeteren. De voorzitter van de Europese Rekenkamer kan hiertoe een contactcomité instellen, samen met de voorzitters van de nationale *audit*-instellingen. Ook in de toekomst zal de Europese Rekenkamer één lid per lidstaat hebben, maar tevens interne kamers kunnen vormen. Aan de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer verandert het Verdrag van Nice hoegeenaamd niets.

Het aantal leden van het *Economisch en Sociaal Comité* en van het *Comité van de Regio's* zal na de uitbreiding worden verhoogd tot maximaal 350. Nederland en België zullen in beide organen met ieder 12 leden en 12 plaatsvervangende leden vertegenwoordigd blijven. Aan de bevoegdheden van beide Comités verandert niets. Wel zou de samenstelling van de Comités kunnen veranderen. Wat het Economisch en Sociaal Comité betreft, zijn consumenten toegevoegd aan de opsomming van de groepen die erin vertegenwoordigd zijn. Het Comité van de Regio's kent de

nieuwe bepaling dat zijn leden een electoraal mandaat dienen te hebben en, zo niet, dan in ieder geval verantwoording schuldig blijven aan een gekozen vertegenwoordiging.

Een andere ontwikkeling betreft de instelling van *Eurojust*, een eenheid van uit de lidstaten gedetacheerde procureurs-generaal en magistraten, die als taak heeft bij te dragen aan een goede coördinatie tussen de strafvervolgingsinstanties van de lidstaten met het oog op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Beoordeling

Vanuit Europees perspectief dient men zich af te vragen of het Verdrag van Nice nu meer of minder 'Europa' betekent, en vooral of de EU nu klaar is om de uitbreiding te verwerken. Laten we beginnen met de positieve resultaten vanuit integratiestandpunt.

De belangrijkste hervorming, die in de media onderbelicht is gebleven, betreft die van de Europese rechtsprekende organen. Het zijn fundamentele hervormingen waardoor de toenemende werklast waarschijnlijk wel het hoofd zal kunnen worden geboden. Ook met betrekking tot de versterkte samenwerking kunnen we spreken van een kleine stap vooruit. De voorwaarden zijn versoepeld, hoewel de vraag blijft of zij in de praktijk zullen worden toegepast. Deze twee terreinen waren politiek gezien minder gevoelig dan de *left-overs*, maar zijn zeker niet minder belangrijk voor een efficiënt functioneren van de instellingen in een uitgebreide Unie. Andere positieve elementen zijn de wijziging van artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het alarmmechanisme voor de handhaving van de democratie) en de in het vooruitzicht gestelde oprichting van *Eurojust*.

Deze hervormingen wegen echter niet op tegen het aantal dossiers waarin geen vooruitgang is geboekt of zelfs een stap terug is gedaan. Een definitieve beslissing over de samenstelling van de Commissie is uitgesteld tot de Unie 27 leden zal tellen. Dit betekent dat, ondanks het feit dat de grote lidstaten vanaf 2005 hun tweede Commissaris opgeven, de omvang van de Commissie zal blijven groeien en dat, afhankelijk van het tijdstip waarop het toetredingsverdrag met het 27ste lid wordt ondertekend, misschien een quasi volledige legislatuur met 27 Commissarissen zal moeten worden volgemaakt. Bovendien moeten 27 lidstaten dan met unanimititeit een definitieve beslissing nemen die thans nog niet met 15 kan worden genomen. Verder is het opmerkelijk dat alle lidstaten de discussie over de Commissie steeds hebben gevoerd in termen van de 'eigen' Commissaris. Dat is niet alleen nonsens vanuit verdragsrechtelijk oogpunt, het draagt ook geenszins bij tot een sereen debat over de verdere Europese integratie. De versterking van de macht van

de Commissievoorzitter is op het eerste gezicht dan weer positief, maar om een Commissaris tot ontslag te bewegen blijft de steun van de meerderheid van het college noodzakelijk. Het is nog maar de vraag of de collegialiteit binnen de Commissie dit in de praktijk wel mogelijk zal maken.

De herweging van de stemmen in de Raad van Ministers en de daaraan gekoppelde toewijzing van het aantal Europarlementsleden per lidstaat, hebben de integratie ook niet echt vooruit geholpen. Er werd weliswaar een compromis bereikt over de stemmenweging, maar dat is ten koste gegaan van bitterharde discussies die zeker hun sporen zullen nalaten. Met betrekking tot het Europees Parlement is het daarnaast democratisch gezien onaanvaardbaar dat de nieuwe lidstaten Tsjechië en Hongarije minder EP-leden krijgen dan België, Portugal en Griekenland, landen met ongeveer evenveel inwoners. Aangezien deze stemmenverdeling niet juridisch bindend is en 'slechts' het gemeenschappelijk standpunt van de huidige EU-15 betreft, is het waarschijnlijk dat Hongarije en Tsjechië over de stemverdeling zullen willen onderhandelen.

Besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad is moeilijker, minder transparant en minder logisch geworden. Waar vroeger aan een enkele eenvoudige voorwaarde moest worden voldaan, zullen dat er in de toekomst drie worden en zal de drempel om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken op termijn verhoogd worden tot maximaal 73,4% van de stemmen. Vanuit het perspectief van besluitvaardigheid en transparantie is het spijtig dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie niet is aangenomen. Dit behelsde namelijk een eenvoudige dubbele meerderheid, bestaande uit een meerderheid van de lidstaten die een meerderheid van de bevolking diende te vertegenwoordigen.

Het meest negatieve resultaat vanuit Europees perspectief is evenwel het veel te kleine aantal beleidsterreinen dat van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid werd verschoven. Essentiële aspecten van sociaal, fiscaal, asiel- en extern handelsbeleid blijven onderworpen aan de slopende unanimiteitsprocedure. Voortgang op deze terreinen zal daarom zeer traag zijn, als er *überhaupt* al resultaten kunnen worden geboekt.

Kortom, er werd een akkoord gevonden over het nieuwe Verdrag, maar op essentiële punten is de integratie blijven hangen of zelfs achteruit gegaan. Wat dit betekent voor de uitbreiding is duidelijk. Formeel-juridisch gezien is de EU door deze hervormingen klaar, maar in de praktijk is ze dat niet. De besluitvorming in de uitgebreide Unie zal eerder moeilijker verlopen, aangezien het aantal Commissarissen nog even zal blijven toenemen, er nu drie drempels bestaan voor een gekwalificeerde meerderheid en er voor te veel wezen-

lijke beleidsaspecten een vetorecht blijft bestaan.

De beoordelingen van wat Nederland en België met het compromis van Nice hebben bereikt, lopen vrij parallel. Met uitzondering van de stemmenweging in de Raad van Ministers waren immers ook hun eisen nogal gelijk van aard, wat onder meer blijkt uit een gezamenlijk memorandum dat de Benelux-landen ter voorbereiding van de Top waren overeengekomen.⁵ Dit memorandum is in feite de grootste gemene deler van de drie afzonderlijke standpunten en weerspiegelt vooral het Nederlandse en minder het (relatief meer supranationale) Belgische en het (relatief meer intergouvernementele) Luxemburgse standpunt.⁶

Van Nederlandse zijde is tijdens de IGC geijverd voor uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid, versoepeling van de procedures op het gebied van de versterkte samenwerking, behoud van een vertegenwoordiging van iedere lidstaat in de Europese Commissie en een stemmenweging in de Raad die beter het relatieve bevolkingsaantal van de lidstaten weerspiegelt.⁷ Op de drie laatstgenoemde punten heeft Nederland een redelijke score behaald. Het heeft de vooral symbolisch belangrijke extra stem in de Raadsbeslissingen gekregen ten opzichte van België, Portugal en Griekenland. Ook blijft voorlopig in de Commissie een vertegenwoordiger van iedere lidstaat behouden en is de procedure tot versterkte samenwerking versoepeld. Bij de voorstellen voor uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid in het asiel- en immigratiebeleid, het milieubeleid (inclusief fiscale aspecten), belangrijke onderdelen van het sociaal beleid en aspecten van het fiscaal beleid, waarop Nederland sterk had ingezet, zijn de resultaten echter zeer pover gebleken. De Nederlandse regering heeft evenmin haar zin gekregen met haar wensen het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid al in het Verdrag van Nice te integreren en om Commissarissen individueel verantwoordingsplicht te geven voor het Europees Parlement. Ook is er geen volledige koppeling bereikt tussen de medebeslissingsprocedure en de stemming bij gekwalificeerde meerderheid.

Ook de Belgische regering heeft gepleit voor het beginsel dat elke lidstaat recht heeft op één Commissaris.⁸ Zij heeft haar slag dus thuisgehaald, maar op termijn zal ook België onderworpen worden aan een rotatiemechanisme in de Commissie. De rol van de voorzitter is wel versterkt, zoals onder meer door België gevraagd. Net als Nederland heeft België flink moeten toegeven inzake de overgang van unanimititeit naar gekwalificeerde meerderheid, vooral in het sociaal, fiscaal en asielbeleid. De Belgische regering verloor eveneens haar inzet als het ging om de koppeling van medebeslissing en gekwalificeerde meerderheid en over het plafond van het aantal Europarlementariërs. Ook omtrent de zorg over cultuur en taal van de

Belgische Gemeenschappen, die de federale regering beoogde te verdedigen, is niets in het nieuwe Verdrag terug te vinden. België scoorde weer wel bij de hervorming van het Hof van Justitie, de wijziging van het alarmmechanisme voor de handhaving van de democratie en versoepeling van de voorwaarden voor versterkte samenwerking.

De evaluatie van België werd in de pers vooral toegespitst op het aantal stemmen in de Raad dat premier Verhofstadt uit het vuur had gesleept. Deze discussie werd al te simplistisch voorgesteld als een wedstrijd België-Nederland, en dus als een Nederlandse overwinning met 13 tegen 12. Het was de Belgische onderhandelaars echter niet zozeer te doen geweest om evenveel stemmen te krijgen als Nederland, maar veeleer om een gelijke behandeling van alle lidstaten. Met andere woorden, indien Frankrijk en Duitsland evenveel stemmen zouden krijgen, dan zou dat ook moeten gelden voor België en Nederland. België verloor dus niet zozeer de wedstrijd België-Nederland, maar veeleer een bredere Europese match.

Besluit: de Europese Unie na Nice

De EU is dus na het Verdrag van Nice technisch gezien klaar voor de uitbreiding. Maar gezien de geringe voortgang die is geboekt met de verdieping van de Europese integratie, in het bijzonder de zeer beperkte uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid en de verhoging van de drempel voor Raadsbesluiten, is het twijfelachtig of de instellingen na de uitbreiding zo zullen functioneren als nodig voor een verdergaande integratie.

De onderhandelaars van Nice erkennen zelf trouwens impliciet dat de hervormingen ontoereikend zijn door de aankondiging van een nieuwe IGC in 2004. Het Verdrag van Nice bevat hiertoe een verklaring over de toekomst van de Europese Unie, met daarin opgenomen het proces dat na Nice zal worden gevolgd. De Zweedse en Belgische Voorzitterschappen hebben de taak de discussies aan te moedigen met alle geïnteresseerde partijen uit de samenleving, die uiteindelijk in december 2001 zullen moeten uitmonden in de Verklaring van Laken. De volgende punten zullen in dit proces aan de orde komen:

- * een preciezer afbakening van bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten met het oog op het subsidiairiteitsbeginsel;
- * de status van het Handvest van Fundamentele Rechten (al dan niet juridische integratie in de verdragen);
- * de vereenvoudiging van de verdragen (dit is zeker nodig, want het Verdrag van Nice is het moeilijkst leesbare verdrag ooit en bovendien voor meerdere interpretaties vatbaar); en

- * de rol van nationale parlementen in de Europese architectuur (in dit kader is de mogelijkheid van een Europese Senaat van nationale parlementsleden geopperd, gesteund door de Nederlandse regering, om centralistische tendensen tegen te gaan).⁹

Deze punten zullen ook aan de orde komen in de IGC van 2004. Zij zullen uitdrukkelijk geen beletsel vormen voor toetreding van kandidaat-lidstaten die, mochten ze reeds lid zijn, gewoon als volwaardig EU-lid aan de conferentie zullen deelnemen.

De discussie over de *finaliteit van de Europese Unie* is de laatste tijd steeds meer op gang gekomen. Een belangrijke bijdrage hiertoe is geleverd door de Duitse minister van buitenlandse zaken Fischer, die heeft gepleit voor een Europa als federatie van natiestaten. Vanuit een integratieperspectief is het dan ook te hopen dat deze IGC zich niet tot de in de verklaring genoemde punten zal beperken. Zij zou er goed aan doen zich ook te wijden aan de discussie over een Europese Grondwet, waarin het handvest van fundamentele rechten zal zijn opgenomen, aan de mogelijke opsplitsing van de Verdragen, zoals voorgesteld door de drie wijze mannen in 1999,¹⁰ en – waarom niet – kunnen bezien of het aantal beslissingsprocedures waarvoor gekwalificeerde meerderheid geldt in plaats van unanimiteit zal kunnen worden uitgebreid.

Of de finaliteitsdiscussie tot resultaten zal leiden, is zeer de vraag, omdat de finaliteit die de afzonderlijke lidstaten voor ogen hebben – zo is in Nice maar weer eens gebleken – verre van dezelfde is. In ieder geval kunnen we stellen dat de potentiële agenda voor de toekomst van de Europese Unie overvol is. Thans is een van de prioriteiten echter de ratificatie van het Verdrag van Nice, opdat dit zo snel mogelijk in werking kan treden. ■

Noten

- 1 Het ontwerp-verdrag van Nice kan worden gevonden op <http://ue.eu.int/cigdocs/nl/cig2000-NL.pdf>
- 2 Voor een overzicht van de flexibele integratiebepalingen in het Verdrag van Amsterdam en meer literatuurverwijzingen naar de achtergronden ervan, zie: K. Nomden, 'Flexibiliteit: sleutelelement van de toekomstige Europese integratie?', in: *Internationale Spectator*, december 1997, blz. 83-90.
- 3 Meer details over de hervormingsprocedure van de Europese gerechtelijke instanties zijn te vinden in B. de Witte, 'De hervorming van bevoegdheden en werkwijze van Europees Hof en Gerecht', in: *SEW* (10), 2000, blz. 354-362.
- 4 P.G.J. Kapteyn, 'De rechterlijke organisatie van de Europese Unie en de Intergouvernementele Conferentie 2000', in: *Nederlands Juristenblad*, 5 januari 2001, blz. 1-6.
- 5 *Benelux-memorandum over de IGC en de verdere toekomst van de Europese Unie*, Den Haag, 29 september 2000.
- 6 Dit geldt vooral voor het Luxemburgse pleidooi om unanimiteit te behouden inzake fiscale dossiers.
- 7 Zie de notities over de IGC-2000: *Institutionele Hervormingen Europese Unie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26559 nrs. 1-4. Zie eveneens de *Staat van de Europese Unie*, op Internet te vinden: http://www.minbuza.nl/OriginalDocuments/c_12535.pdf
- 8 *Standpunt van de Regering met betrekking tot de IGC over de institutionele hervormingen van de EU*, 18 februari 2000.
- 9 *Staat van de Europese Unie*, (zie noot 7) blz. 19.
- 10 R. Von Weizsäcker, J.-L. Dehaene en D. Simon, *De institutionele gevolgen van de uitbreiding*, Verslag ten behoeve van de Europese Commissie, Brussel, 18 oktober 1999.

Over de auteurs

DR P. BURSSENS EN DRS K. NOMDEN zijn werkzaam bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

Zwitserland: model voor een Europese federatie?

MADELEINE HOSLI

DE VRAAG HOE DE EUROPESE UNIE (EU) zich zou kunnen ontwikkelen tot een federatie (of 'confederale' structuur), dus tot een bondsstaat (of statenbond), heeft steeds meer belangstelling gewekt sinds de toespraak in Berlijn in mei 2000 van de Duitse minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer.

In recente discussies komt steeds vaker het model van de Zwitserse Confederatie naar voren, in het bijzonder omdat Zwitserland veeltalig is, een economische en monetaire unie vormt, maar in een betrekkelijk sterke mate de soevereiniteit handhaaft van zijn belangrijkste subnationale eenheden, de kantons. De stilzwijgende ironie van dit 'model' is natuurlijk dat Zwitserland geen lid is van de EU en er naar alle waarschijnlijkheid nog een aantal jaren ook geen lid van zal worden.¹ Zou Zwitserland dan toch als mogelijk voorbeeld kunnen dienen voor de toekomst van de Europese Unie?

Deze bijdrage richt zich in het bijzonder op drie aspecten. In de eerste plaats geeft zij een kort overzicht van studies die zich bezighouden met de politiek-economische kenmerken van federale structuren, in het bijzonder in het kader van de theorie van het 'fiscale federalisme'. In de tweede plaats biedt deze bijdrage een samenvatting van het Zwitserse confederale model en beschrijft zij daarbij zowel de verdeling van bevoegdheden voor beleidsbeslissingen voor de diverse bestuurlijke niveaus als bepaalde elementen van de politiek-institutionele organisatie ervan. Ten slotte wordt een beknopte vergelijking van dit potentiële 'model' met de huidige stand van zaken van de EU gepresenteerd.

Enkele theoretische richtlijnen: fiscaal federalisme en concurrentie tussen subnationale eenheden

Zowel federale als confederale structuren worden geconfronteerd met de uitdaging de knoop door te

In het debat over de finalité van de Europese integratie speelt de (con) federatie een steeds grotere rol. Kan Zwitserland model staan voor de toekomstige Europese Unie?

hakken over de vaststelling van de bevoegdheidsverdeling van beleidsbeslissingen tussen diverse bestuurlijke niveaus – of bestuurslagen. Vanuit het perspectief van de politieke economie zijn theoretische begrippen ter beoordeling van deze verdeling vooral ontwikkeld in het kader van de economische theorie van het federalisme en, meer in het bijzonder, de theorie van het fiscaal federalisme.²

In het kader van deze literatuur heeft Charles Tiebout in 1956 een model gepresenteerd van 'concurrentie tussen jurisdicties'. Zijn model komt erop neer dat de kracht van de wedijver tussen subnationale eenheden de lokale (of regionale) overheden ertoe dwingt hun diensten doelmatig te verlenen. De vrees voor verlies van belastingbetalers (doordat zij verhuizen) stimuleert het plaatselijk bestuur de soorten en niveaus van publieke goederen te verschaffen die een afspiegeling vormen van de voorkeuren van de belastingbetalers.³ Vanwege deze beleidsconcurrentie tussen bevoegdheidsniveaus kunnen burgers 'met hun voeten stemmen' en zich vestigen in die bevoegdheidsgebieden die hun favoriete combinatie van belastingen en publieke goederen leveren. De optie van de burgers kan zodoende dus uitmonden in vertrek in plaats van slechts het uitbrengen van een stem.⁴ Bovendien zullen belangengroepen waarschijnlijk hun eenzijdige invloed verliezen in het kader van een dergelijke beleidsconcurrentie tussen subnationale eenheden. In meer algemene termen uitgedrukt kan concurrentie tussen bevoegdheidsgebieden 'bestuurlijk falen' voorkomen of ten minste verzachten.⁵

Nauw verwant met dergelijke theorievorming over

de positieve effecten van deze concurrentie tussen jurisdicties is de vraag in hoeverre regelgeving, bijvoorbeeld voor goederen en diensten, binnen een federatie dient te worden geharmoniseerd en in hoeverre er concurrentie tussen regelgevingen kan bestaan. Wanneer er geen sprake is van negatieve externaliteit en van een eventuele neerwaartse spiraal, hebben diverse auteurs de positieve aspecten van concurrentie tussen regelgevingen beklemtoond in de zin dat zij leidt tot een zoektocht naar doelmatiger regels en regelgeving beperkt die speciale belangengroepen begunstigt.⁶

De Zwitserse aanpak

De Zwitserse Grondwet bevat een uitdrukkelijke subsidiariteitsbepaling.⁷ De verankering van het subsidiariteitsbeginsel in de constitutie van Zwitserland houdt in dat de centrale regering alleen beleidsbevoegdheden zal uitoefenen wanneer deze niet adequaat kunnen worden uitgevoerd door lagere bestuursniveaus (in het bijzonder door de kantons). Het subsidiariteitsbeginsel stimuleert dus decentralisering door toedeling van beleidsfuncties aan lagere bestuurlijke niveaus.

Naast deze decentralisering stelt de Zwitserse directe democratie de burgers in staat hun voorkeuren inzake beleidskeuzen rechtstreeks uit te drukken of 'een stem te geven', zowel op confederaal als op kantonnaal niveau. In de federale referenda bezit iedere kiezer, in welk kanton hij ook verblijft houdt, één stem.

Wat betreft de confederaal-institutionele structuren geeft Zwitserland de vertegenwoordiging van burgers van kleinere kantons een betrekkelijk royale plaats; kleinere kantons krijgen in de instellingen op centraal regeeringsniveau, de *Nationalrat* (Kamer van Volksvertegenwoordigers) en de *Ständerat* (Senaat) méér zetels dan waarop ze in verhouding tot hun bevolkingsomvang recht zouden hebben.⁸ Aangezien beleidsvoorstellen in feite de steun moeten verwerven van een (enkelvoudige) meerderheid in beide kamers van de federale assemblee, is er gewoonlijk sprake van oververtegenwoordiging van politieke partijen en gecombineerde beleidsvoorkeuren van kleinere kantons in de besluitvorming op confederaal niveau.

Er doet zich overigens een duidelijk verschil voor van voorkeuren van sommige kantons, bijeengenomen, van die in andere kantons. Een betrekkelijk veelvuldig onderscheid kan worden gemaakt op basis van taalgrenzen, evenals tussen kantons die aan de grens zijn gelegen en kantons in het midden van het land. Heel beknopt samengevat, Franstalig Zwitserland is in het algemeen meer geporteerd voor Europese integratie en staat positiever ten opzichte van betrokkenheid bij internationale organisaties dan de Duitstalige meerderheid. Evenzeer stemmen de kiezers in de centrale

delen van het land meestal conservatiever en 'isolationistisch' dan degenen die in de grensgebieden wonen.

Lidmaatschap van een internationale organisatie of een regionaal integratieverband vergt in Zwitserland goedkeuring in het kader van een referendum met dubbele meerderheid. Dit betekent dat een meerderheid van de kiezers, plus een meerderheid van de kiezers in meer dan de helft van de kantons, het voorstel moet aannemen. Dit is een relatief lastige barrière; volksraadplegingen die zo'n dubbele meerderheid vergen, slagen er vaak niet in de vereiste dubbele drempel te halen.⁹ Deze bepaling versterkt zonder meer de bescherming van de belangen van kleinere kantons en van culturele minderheden, maar zij houdt ook het gevaar van verlamming in, zeker bij het voeren van buitenlands beleid.

Wat betreft de verdeling van bevoegdheden inzake beleidsbeslissingen over de diverse bestuurslagen (zie tabel 1) bemoeit het Zwitsers Confederaal niveau zich met zaken als macro-economisch en monetair beleid, welzijn en handelspolitiek. Zo is het concurrentiebeleid in de eerste plaats toebedeeld aan het centraal regeeringsniveau, maar industriebeleid valt gedeeltelijk onder de kantonnale bevoegdheid. Uiteraard ligt de verantwoordelijkheid voor buitenlands beleid en defensie op centraal niveau.

Herverdelingsfuncties worden eveneens voornamelijk uitgevoerd op het centrale niveau. Zo biedt het federaal stelsel van *Finanzausgleich* een belangrijk mechanisme voor herverdeling van inkomens tussen de welvarender en de armere kantons. Bovendien ondersteunen uitgaven voor maatschappelijk welzijn – inclusief de *Alters- und Hinterbliebenenversicherung* (AHV) en de *Arbeitslosenversicherung* – en een systeem van progressief ingerichte directe federale inkomstenbelastingen de herverdelingsdoelinden op het centrale niveau.

Aan de andere kant zijn de kantons grotendeels autonoom als het gaat om het bepalen van het niveau van de directe inkomstenbelastingen. Dientengevolge is er een aanzienlijk verschil in belastingpercentages tussen de kantons. Dit geldt voor zowel particuliere inkomens als voor bedrijven. Zodoende is voor Zwitserland globaliter de concurrentie tussen lokale bevoegdheidsgebieden volgens het model-Tiebout bevestigd,¹⁰ naar alle waarschijnlijkheid met positieve effecten voor de doelmatigheid en verantwoordingsplicht van het plaatselijk bestuur.

De inkomsten die voortvloeien uit indirecte belastingen en douaneheffingen worden echter overgedragen aan het centraal regeeringsniveau. Dit is niet onbelangrijk, gezien de recente overgang van Zwitserland naar het BTW-stelsel (hoewel de hoogte van de BTW met 6,5% bepaald laag is voor internationale begrippen).

Tabel 1 Verdeling van bevoegdheden voor beleidsterreinen tussen confederaal en kantonnaal niveau in Zwitserland

Beleidsbevoegdheden in de eerste plaats of uitsluitend toegekend aan het confederaal niveau	Economisch beleid Monetair beleid Handelsbeleid Buitenlands beleid Defensie Landbouwbeleid Maatschappelijk welzijn Concurrentiebeleid Indirecte belastingen Regionaal beleid Onderzoeksbeleid Beroepsonderwijs Vervoersbeleid (spoorwegen, luchtvaart) Nationaal wegenverkeersbeleid Overig verkeer (bijv. via waterwegen) Waterbeheer en bescherming tegen lawines Burgerlijk Wetboek en Wetboek van Strafrecht
Beleidsbevoegdheden die worden gedeeld door het confederale en het kantonnale niveau	Economisch beleid (industrie en handel) Landbouw en bosbeheer Hoger onderwijs Fundamenteel onderzoek Gezondheidsbeleid (incl. ziekenhuisvoorzieningen) Bescherming burgerbevolking Volkshuisvesting Ruimtelijke ordening (incl. regionale ontwikkeling) Wegenbouw Vervoer Energiebeleid
Beleidsbevoegdheden die in de eerste plaats of uitsluitend worden toegekend aan het kantonnaal niveau	Politie Justitie Plaatselijke wegen Directe inkomstenbelasting (tarieven) Basisgezondheidszorg Kleuterscholen Lagere scholen Middelbare scholen Culturele instellingen Religieuze zaken

Bronnen: Ulrich Klöti, 'Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism', in: *Government and Opposition*, jrg 23, 1988, blz. 91-102; Nicolas Schmitt, 'Financial Equalization in Switzerland: Is Asymmetry without Compensation the Death of Federalism?', *Paper presented at the XVIth World Congress of the International Political Science Association (IPSA)*, 21-25 augustus 1994, Berlijn; eigen bewerking.

De bevoegdheden van het centraal niveau zijn beperkt met betrekking tot gebieden als lager en middelbaar schoolonderwijs, de politiekorpsen en culturele en religieuze zaken. Daarentegen is er een gedeelde verantwoordelijkheid voor beleidsbeslissingen tussen het federale en het kantonnale niveau voor diverse andere terreinen, met inbegrip van gezondheidsbeleid, hoger onderwijs, energiebeleid en wegeaanleg. Slechts in een beperkt aantal sectoren zijn de kantons geheel autonoom in hun beleidsvoering. In de praktijk delen ze op een aantal gebieden beleidsbevoegdheden met de confederatie of zijn ze ver-

antwoordelijk voor de uitvoering van de desbetreffende federale bepalingen.¹¹

De EU en Zwitserland: belangrijke overeenkomsten en verschillen

Wat zijn de opvallendste overeenkomsten en verschillen tussen de Zwitserse Confederatie en de huidige structuur van de EU? Laten we niet vergeten dat de economische integratie in de EU, vergeleken met de Zwitserse ervaring, nog maar een betrekkelijk recent verschijnsel is. Die inte-

gratie is gepaard gegaan met betrekkelijk bescheiden voortgang op intrinsiek politieke terreinen, zoals buitenlands beleid en defensie. Is er in de huidige Europese Unie sprake van concurrentie tussen bevoegdheidsgebieden? In het bijzonder sinds de invoering van het programma voor vrijmaking van de binnenmarkt is de spanning tussen regelgeving op het centrale niveau en het aanzetten tot concurrentie tussen nationale stelsels van regelgeving beslist verschoven ten gunste van méér beleidsconcurrentie,¹² en in de richting van het principe van 'wederzijdse erkenning'.¹³ Deze 'nieuwe benadering' werd het eerst toegepast met betrekking tot produktspecificaties, maar vervolgens uitgebreid naar sectoren als het bank- en verzekeringswezen. De beginselen die van toepassing zijn in het kader van deze aanpak, zijn controle in het land van herkomst, wederzijdse erkenning van nationale bepalingen en geharmoniseerde minimumstandaarden.

Ondanks deze tendens naar regelgevingsconcurrentie en de afschaffing van beperkingen van de mobiliteit tussen jurisdicties in het kader van het programma voor de vrijmaking van de Interne Markt is de huidige situatie waarin de EU zich bevindt beslist nog lang geen confederale opzet. Enerzijds voldoet haar overkoepelende institutionele structuur (nog) niet aan de vereisten van een echt tweekamersysteem (enkele in dit opzicht relevante kwesties figureren prominent in de toespraak van Fischer). Als het gaat om verdeling van beleidsbevoegdheden tussen de diverse bestuurslagen bezit de EU, in tegenstelling tot werkelijk federale constructies, thans nog geen algemene verantwoordelijkheid voor herverdeling op centraal niveau. De structuurfondsen en het cohesiefonds voorzien in financiële overdrachten van de rijkere naar de armere EU-staten, maar van een algemeen herverdelingsmechanisme is thans geen sprake. Evenzo wordt macro-economisch beleid, de Europese Economische en Monetair Unie (EMU) ten spijt, nog steeds primair gevoerd op het niveau van de afzonderlijke lidstaten.

Bovendien geldt uitdrukkelijk dat noch directe inkomstenbelasting noch belasting op ondernemingen wordt geheven op EU-niveau. Anderzijds vormen inkomsten uit BTW een deel van het EU-budget.¹⁴ Zodoende ligt de verantwoordelijkheid voor herverdeling van stabiliseringsmaatregelen voornamelijk bij de afzonderlijke lidstaten. Opvallend is ook dat sociale-zekerheidsprogramma's op het centrale EU-niveau praktisch afwezig zijn. Uitzonderingen voor gebieden waarop beleidsbevoegdheden vrijwel uitsluitend aan het centraal niveau zijn toegekend, zijn landbouw- en handelspolitiek, evenals monetair beleid sinds het begin van de EMU. Ten slotte is het duidelijk dat nationale betrokkenheid in de sectoren buitenlands beleid en defensie nog steeds omvangrijk is, ondanks intensivering van pogingen, de laatste jaren, bevoegdheden te verschuiven naar het collectieve, centrale niveau van de EU.

Als we alle dimensies vergelijken, is de Zwitserse Confederatie dus zeker een aantrekkelijk voorbeeld ter overweging voor de toekomst op de langere termijn van de Europese Unie, in het bijzonder vanwege de sterke rol die subnationale eenheden in de confederatie spelen (de kantons), de patronen van concurrentie tussen jurisdicties, en institutionele bepalingen die de voorkeuren van inwoners van kleinere kantons beschermen. Het behoeft echter geen betoog hoe terughoudend EU-regeringen (en waarschijnlijk een groot deel van de EU-burgers) zouden zijn om het model van Zwitserland feitelijk toe te passen op de EU, en belangrijke stappen te ondernemen om verder te gaan op de weg naar meer en diepere integratie. De *Confederatio Helvetica* kan daarom dienen als voorbeeld voor de verre toekomst van de Europese Unie, maar zij zal hoogstwaarschijnlijk als utopisch gelden wanneer ze model staat voor de huidige politieke werkelijkheid van de EU. ■

Noten

- 1 In zijn bijdrage voor de aflevering van september 2000 van de *Internationale Spectator*, 'Aan de haal met het federale ideaal', wijst Jan Rood de lezers erop dat een nadeel van het nu veelvuldig naar voren geschoven Zwitsers model zou kunnen zijn dat het land zich niet betrokken toont bij de internationale politiek (blz. 414).
- 2 Voor een bijzonder belangrijke bijdrage, zie Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- 3 Als we tenminste aannemen dat er geen onderlinge belemmeringen tussen de rechtsgebieden zijn wat betreft de vestigingsvrijheid van de burgers en géén *spillover*-effecten (externaliteiten) tussen deze jurisdicties. Zie Charles M. Tiebout, 'A Pure Theory of Local Expenditures', in: *Journal of Political Economy*, jrg 3, 1956, blz. 9-31.
- 4 Voor het onderscheid tussen *exit* en *voice*, zie in het bijzonder Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- 5 Zie hierover bijv. H.G. van Brennan en James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, London/New York: Cambridge University Press, 1980; of Ronald Wintrobe, 'Competitive Federalism and Bureaucratic Power', in: *European Journal of Political Economy*, jrg. 3, 1987, blz. 9-31.
- 6 Voorbeelden van dergelijk onderzoek zijn: Horst Siebert & Michael J. Koop, 'Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?', in: *Oxford Review of Economic Policy*, jrg 9, 1993, blz. 15-30; Stephen Woolcock, 'Competition Among Rules in the European Union', *Paper presented at Biennial Conference of the European Community Studies Association (ECSA)*, Charleston, mei 1995; of Madeleine Hosli, 'Harmonization versus Regulatory Competition in the European Community', in: *Papers and Proceedings of the 1992 Convention of the Pennsylvania Economic Association*, 1992.
- 7 Vgl. A. van Staden, 'Het vergezicht van de Europese federatie', in: *Internationale Spectator*, september 2000, blz. 415.
- 8 De 200 zetels in de *Nationalrat* zijn als volgt over de grotere kantons verdeeld: Zürich 35, Bern 29, Vaud 17, Genève 11, Aargau 19, St. Gallen 12, Luzern 9, Ticino 8. Het aantal zetels voor de kleinere en

middelgrote kantons varieert tussen 1 voor Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Inner-Rhoden en 7 voor Solothurn, Basel-Land en de Valais. Het totaal aantal zetels in de *Ständerat* is 46, gebaseerd op een formule waarin *elk* kanton *twee* zetels heeft en elk half-kanton (vgl. Basel-Land en Basel-Stadt) één zetel.

- 9 Voor karakteristieken van referenda en een verzameling empirische gegevens, zie Raimund E. Germann, *Staatsreform. Der Uebergang zur Konkurrenzdemokratie*, Bern: Haupt, 1994.
- 10 Vgl. Gebhard Kirchgässner & Werner W. Pommerehne, 'Tax Harmonization and Tax Competition in the European Community: Lessons from Switzerland', *Paper presented at the ISPE Meeting in Linz, Austria*, 1993.
- 11 Ulrich Klöti, 'Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism', in: *Government and Opposition*, jrg 23, 1988, blz. 91-102; zie ook Van Staden, a.w. noot 7, blz. 416.

- 12 Zie bijv. Phedon Nicolaides, 'Competition among Rules', in: *World Competition*, jrg 16, 1992, blz. 113-121; en Siebert en Koop, a.w. noot 6.
- 13 Bijv. Jacques Pelkmans, 'The New Approach to Technical Harmonization and Standardization', in: *Journal of Common Market Studies*, jrg 25, 1987, blz. 249-269.
- 14 Dank zij de bepaling dat een klein deel van de BTW, berekend op basis van een gemeenschappelijke belastinggrondslag, naar het EU-budget wordt overgeheveld.

Over de auteur

MADELINE HOSLI is Visiting Assistant Professor aan de Universiteit van Michigan, Ann Arbor. E-mail: mhosli@umich.edu. [Vertaling van deze speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven bijdrage uit het Engels door Gerard J. Telkamp.]

NGIZ

Lezingenprogramma maart/april 2001

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

Onderwerp: **Klimaatverandering: Kunnen we het getij nog keren?**

Spreeker: Dr ir Bert Metz, klimaatdeskundige bij het RIVM en IPCC
Taal: Nederlands
Plaats: Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6, Utrecht (bij de Dom)
Datum: vrijdag 16 maart 2001, 12.15-14.00 u
Kosten: f 30,- (studenten: f 10,-) voor de lunch, contant aan de zaal
Organisatie: NGIZ-Afdeling Utrecht
Aanmelden: Secretaris van de afdeling: dr H.A.H. Audretsch (tel/fax: 030-2287408)

Onderwerp: **Preventing Deadly Conflict: the Role of Government and NGO's**

Spreekers: Dr Gareth Evans, President of the International Crisis Group in Brussel; dr ir Georg Frerks, Professor Disaster Studies at Wageningen University and Head of the Conflict Research Unit of the Clingendael Institute; dr Leonard Suransky, Mentor International Relations, Webster University Leiden
Taal: Engels
Plaats: Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
Datum: woensdag 28 maart 2001, 20.00-22.00 u (ontvangst met koffie vanaf 19.30 u)
Organisatie: NGIZ en KVBK
Aanmelden: leden NGIZ en KVBK en genodigden zonder aanmelden.

Onderwerp: **Après Nice**

Spreeker: Prof. mr Ad Geelhoed, Advocaat-Generaal Hof van Justitie EU, Luxemburg
Taal: Nederlands
Plaats: Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6, Utrecht (bij de Dom)
Datum: vrijdag 6 april 2001, 12.15-14.00 u
Kosten: f 30,- (studenten: f 10,-) voor lunch, contant aan de zaal
Organisatie: NGIZ-Afdeling Utrecht
Aanmelden: Secretaris van de afdeling: dr H.A.H. Audretsch (tel/fax: 030-2287408)

Onderwerp: **World Population Growth**

Spreeker: Eveline Herfkens, Minister van Ontwikkelingssamenwerking
Taal: Nederlands
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag (naast NS-Centraal)
Datum: dinsdag 10 april 2001, 20.00-21.30 u (ontvangst met koffie vanaf 19.30 u)
Organisatie: NGIZ
Aanmelden: leden NGIZ en SIB en genodigden zonder aanmelden.

Ons actuele programma vindt u op www.clingendael.nl/ngiz.htm

Lidmaatschap

Het NGIZ-lidmaatschap biedt u een interessant lezingenprogramma, gratis toegang tot de bibliotheek van Instituut Clingendael en een exemplaar van de in druk verschenen Mullerlezing door Els De Temmerman over *Africa in a vicious circle*.

Jaarcontributie: f 60,- (studenten: f 30,-)

Aanmelden bij Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM 's-Gravenhage
 Fax 070-3240264; e-mail: ngiz@clingendael.nl

Europa ontwaakt

PETER VAN KRIEKEN

De lotgevallen van het asiel- en migratiedebat

DES AVONDS KIJKT NEDERLAND NOG STEEDS naar *Den Haag Vandaag*. Zolang een dergelijk programma zo'n dominante plaats inneemt en niet vervangen wordt door 'Brussel Vandaag', zal het wel enige tijd duren voordat ook Nederland beseft dat het asiel- en migratiebeleid – zoals zovele andere zaken – niet meer in Den Haag, maar in Brussel zal worden bepaald. Dat is één van de gevolgen van het op 1 mei 1999 in werking getreden Verdrag van Amsterdam, waarbij is bepaald dat de onderwerpen asiel en migratie worden overgeheveld van de derde naar de eerste pijler, van de Unie naar de Gemeenschap. Die overgang moet per 1 mei 2004 zijn beslag krijgen. Dan is het 'Brussel' wat de klok slaat en is het gedaan met 'lokale' directe bemoeienis. Een uniform beleid ligt dan in het verschiet, maar dan alleen *na* een gedegen discussie over hoe Europa met asielzoekers om moet gaan en of Europa metterdaad migranten nodig heeft. In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan die vertaalslag (van derde naar eerste pijler), in het bijzonder aan het vastleggen van (minimum-)normen. Tevens worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het debat zoals dat nu in Europa wordt gevoerd.

Vertaling Amsterdam

Het Verdrag van Amsterdam (1997) is als zodanig niet meer duidelijk terug te vinden. Het was een middel, geen doel, en het beoogde in feite slechts de twee Europese verdragen te amenderen: het Unieverdrag en het Gemeenschapsverdrag. Anders dan velen wellicht logischer zouden vinden, gaat het Gemeenschapsverdrag verder dan het Unieverdrag, omdat binnen de Gemeenschap 'Brussel' zo'n belangrijke rol heeft. Asiel en migratie zaten in het Unieverdrag (K4) en nu dus in het Gemeenschapsverdrag (Titel IV). In dat laatste Verdrag is deze titel aan migratie en asiel gewijd. Artikel 63 is het waard in zijn geheel geciteerd te worden.

Het huidige Europese debat over asiel en migratie wordt nog gekenmerkt door misvattingen, politieke correctheid en autistisch-moralistisch denken. Maar dit debat zou moeten worden gebaseerd op realistische en pragmatische uitgangspunten. Commissaris Vitorino heeft de voorzet gegeven. In december op de Top van Brussel moet blijken of het debat volwassen is geworden.

Artikel 63

Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerking-treding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad volgens de procedure van artikel 67 de volgende maatregelen aan:

- 1) maatregelen inzake asiel, in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en andere desbetreffende verdragen, op de volgende gebieden:
 - a) criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend in één van de lidstaten;
 - b) minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten;
 - c) minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen als vluchteling;

- d) minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus;
- 2) maatregelen inzake vluchtelingen en ontheemden op de volgende gebieden:
 - a) minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven;
 - b) bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden;
- 3) maatregelen inzake immigratiebeleid op de volgende gebieden:
 - a) voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging;
 - b) illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen;
- 4) maatregelen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven.

Door de Raad uit hoofde van de punten 3 en 4 aangenomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat op de betrokken gebieden nationale bepalingen handhaaft of vaststelt welke met dit Verdrag en met internationale overeenkomsten verenigbaar zijn.

Voor de uit hoofde van punt 2, onder b), 3, onder a) en punt 4 aan te nemen maatregelen geldt bovengenoemde termijn van vijf jaar niet.

Dit Artikel toont een aantal zaken duidelijk aan:

- * De wijze waarop hier verwezen wordt naar het Geneefs Vluchtelingenverdrag is niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Het belang van dit Verdrag wordt telkenmale door de Unie onderschreven. De communicatie tussen Europa en UNHCR is intens.¹ Bovendien zijn alle EU-lidstaten partij bij het Vluchtelingenverdrag, en kan UNHCR die lidstaten ook afzonderlijk toe- of aanspreken. Het is overigens vrij uniek dat een Verdrag zo specifiek wordt genoemd (er wordt ook naar andere 'desbe-

treffende' verdragen, zoals het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens [EVRM], verwezen, maar deze specifieke vermelding is een indicatie die niet mis verstaan mag worden).

- * Artikel 63 bevat een plan van actie. Er is afgesproken wanneer wat overeengekomen moet zijn. En Europa ligt op koers.
- * Er is sprake van minimumnormen. Dit zou wel eens problemen kunnen creëren, omdat het in Europa toch vooral om 'normen' moet gaan en om harmonisatie. Daarbij zijn 'minimum'-normen uit den boze, omdat dit per definitie inhoudt dat landen met verschillende maten kunnen meten, mits die maar boven de minimumnormen liggen. Dat zou kunnen betekenen dat er toch nog secundaire stromen kunnen ontstaan. Ook kunnen verschillen nadelig zijn wanneer men ervan uitgaat dat straks ook derde-landers zich vrij over het Unie-grondgebied mogen bewegen (en zich vrij mogen vestigen).²
- * Er wordt aandacht besteed aan illegaal verblijf en terugkeer: een belangrijk winstpunt.
- * Het gaat om zowel migratie als asiel; de verschillen en het onderling verband worden hiermede onderkend en onderschreven.

Initiatieven

Sinds Amsterdam (het Verdrag, 1997), Wenen (het Actieplan, december 1998) en Tampere (de *milestones*, oktober 1999) is Europa nijver aan het werk gegaan. Een aantal initiatieven dient te worden vermeld:

- * de *Acquis*-lijst (mei 1998; binnenkort *up-dated* in een *Acquis* 2000 lijst);
- * de *Taiex*-lijst (specifiek voor de uitbreiding);³
- * het uitvoeren van verscheidene programma's met de kandidaat-lidstaten, waarbij de Unie zich ook een spiegel moet voorhouden (Phare, Twinning, Odysseus);
- * het door de Commissie indienen van een aantal voorstellen voor Richtlijnen van de Raad inzake gezinshereniging; tijdelijke bescherming; minimumnormen voor procedures; en minimumnormen voor de opvang.

Hierbij passen de volgende op- en aanmerkingen:

- 1 Het Gemeenschaps*acquis* over dit onderwerp is in wording en dreigt een degelijk bouwwerk te worden. De nationale parlementen van de lidstaten zullen zich hier nog mee bemoeien, maar de kandidaatlanden vissen achter het net: het zijn richtlijnen die zullen zijn aanvaard vóórdat zij metterdaad lid worden.
- 2 Het *acquis* in haar meeste algemene zin is een interessant verschijnsel: het is bindend voor de kandidaat-lidstaten als voorwaarde voor toetre-

- ding, maar gemeenlijk niet voor de leden van de Unie (afhankelijk van het karakter van het desbetreffend instrument: aanbeveling, besluit, gezamenlijke actie, richtlijn, aldus oplopend in afdwingbaarheid); nu wordt evenwel aan (bindende) Richtlijnen gewerkt.⁴
- 3 Gezinshereniging, wat op zich zelf een vrij eenvoudig punt zou kunnen zijn, stuit op grote problemen: hebben alleen minderjarige kinderen en echtgeno(o)t(e) hier recht op? Ligt de grens bij 16 of 18 jaar; horen de grootouders er ook bij, of wellicht zelfs meerderjarige broers en zusters (en hun familie) die afhankelijk zijn van de titelhouder?⁵ Bovendien zal het land met de meest genereuze bepalingen bij asielzoeker zowel als bij migrant het populairst zijn.
 - 4 Tijdelijke bescherming is een onderwerp dat al eeuwen geleden gecodificeerd had moeten worden. Europa had in feite slechts twee juridische instrumenten voor de opvang van vluchtelingen: het vrij beperkte Vluchtelingenverdrag en Art. 3 EVRM. Het Vluchtelingenverdrag voorziet *strictu sensu* niet in bescherming van oorlogsslachtoffers, terwijl Art. 3 EVRM in feite hiertoe oneigenlijk – maar wel effectief – is gebruikt. Er was en is behoefte aan het vastleggen van desbetreffende principes, en dat lijkt nu eindelijk te gebeuren met een Richtlijn van de Raad over tijdelijke bescherming. Zo'n Richtlijn heeft – terecht – vooral Bosnië en Kosovo voor ogen. De Commissie heeft in mei 2000 een voorstel voor zo'n richtlijn ingediend, waarover thans wordt gedeliberd. Overigens dient vermeld dat Europa ook nooit het recht op asiel in een regionaal instrument had neergelegd. Daar is nu verandering in gekomen door art. 18 van het Handvest van Nice (december 2000).⁶
 - 5 De minimumnormen voor procedures (voor erkenning én beëindiging) moeten ook in een Richtlijn worden vastgelegd. Hiertoe heeft de Commissie in september 2000 een voorstel gedaan, dat getuigt van pragmatisme en realiteit. Het toont aan dat niet alle landen dezelfde procedure behoeven te hebben, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, zoals beschikbaarheid van tolken, toegang tot rechtshulp, recht op beroep, enz. Zo is het van belang dat dit voorstel onderschrijft dat aanvragen van diegenen die zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige misdaden voordat zij elders hun toevlucht zochten, versneld kunnen c.q. moeten worden afgedaan. Dit geldt ook voor aanvragen van diegenen die zich in het land waar om asiel is verzocht, schuldig hebben gemaakt aan crimineel gedrag. Het voorstel zal zeker nog twee jaar circuleren en veelvuldig worden geamendeerd, maar verdient het nauwkeurig bestudeerd te worden.⁷
 - 6 Een voorstel voor minimumnormen voor de opvang wordt in dit voorjaar verwacht. Het is begrijpelijk dat hierover een fel debat zal ontstaan, omdat ten aanzien van dit onderwerp de verschillen tussen Noord- en Zuid-Europa vrij significant zijn. Die verschillen hebben invloed op de keuze van het land waar asiel wordt aangevraagd, en resulteren tevens in secundaire stromen. Wat hierboven is gesteld over het verschil tussen minimumnormen en 'normen' geldt hier in het bijzonder.
 - 7 Europa heeft zich ook gebogen over Dublin en Eurodac. Het Verdrag van Dublin was vooral bedoeld om aan te geven waar iemands asielverzoek diende te worden behandeld en om te voorkomen dat er te veel 'geshopt' zou worden (na afwijzing door naar de volgende EU-lidstaat). Er werd geroepen dat Dublin dood zou zijn (gevolgd door: *leve Dublin!*), waarmee bedoeld is dat het Verdrag van Dublin in de praktijk niet of nauwelijks uitvoerbaar bleek. Dat laatste had vooral te maken met de bewijslast en gebrek aan controle. Het zg. Schengen Informatie Systeem (SIS) (uitwisseling van gegevens op basis van namen) werd door schrijf- of spelfouten in de naam, alsmede door het significant gebrek aan documenten (in Nederland komt 80% van de asielzoekers binnen *zonder document*) tot een farce gemaakt. Hier komt nu verbetering in middels de in december 2000 overeengekomen *Eurodac Regulatorie*, waarbij gegevens eindelijk worden opgeslagen in de vorm van vingerafdrukken (niet alleen van asielzoekers, maar ook van illegale migranten). Hiermee zullen niet alle problemen worden opgelost, maar het is een stap in de goede richting. *Eurodac* treedt in 2002/2003 in werking; dan kan ook een hernieuwd 'Dublin' worden opgestart.
 - 8 Het Europees Vluchtelingen Fonds is o.a. bedoeld om afgewezenen, en anderen die terug moeten of willen, financieel te ondersteunen. De bedragen zijn vrij miniem (voor Nederland zo'n 6,5 miljoen euro over twee jaar), maar de symbolische betekenis is aanzienlijk.⁸

Discussie

Het bovenstaande toont duidelijk aan dat niet gestreefd wordt naar een Europese Asiel en Migratie Dienst. Dat zou ook een brug te ver zijn. Vooral nog is het belangrijker te streven naar uniforme normen.⁹ Dit is vooral van belang omdat de discussie in Europa tot op heden vooral geleid wordt door misvattingen, politieke correctheid en autistisch-moralistisch denken. Hier passen op- en aanmerkingen over vier

belangrijke themata: demografische ontwikkelingen, globalisering, illegale migratie en gezinshereniging. Deze op- en aanmerkingen moeten vooral gezien worden in de context van twee Mededelingen van Commissaris Vitorino van november 2000,¹⁰ waarin tot zo'n debat wordt opgeroepen.

Vergrijzing. Er bestaat een hardnekkig misverstand over dat wij de komende jaren problemen zouden hebben met de vergrijzing. Er zouden te weinig jongeren zijn om het vele werk te doen, en het pensioen te betalen van de *baby-boomers*. Hierbij wordt vergeten dat er in Nederland 1,5 miljoen mensen zijn (WAO, WW, Bijstand) van wie velen geacht worden op de een of andere wijze te kunnen herintreden; dat de produktie per hoofd voortdurend toeneemt; dat vele industrieën goedkoper naar Derde-Wereldlanden kunnen verkassen; en dat ook migranten ouder worden en te zijner tijd verzorging behoeven. Het antwoord op de demografische uitdaging moet gezocht worden in scholing, sociale en geografische mobiliteit en dus primair aandacht voor diegenen die nu buiten de arbeidsboot vallen. Ook verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd is een simpel, effectief en logisch antwoord. Alle berekeningen ten spijt, is 'replacement-migration' geen optie. Zolang bovendien Nederland nog 1% bevolkingsgroei kent, zullen de kinderen van vandaag het nog meemaken dat zij dit land met zo'n 30 miljoen anderen moeten/mogen delen.

Globalisering. Wanneer globalisering een deugdelijk alternatief is, dan betekent dat niet dat vrijhandel (in goederen, kapitaal en diensten) ook zou moeten betekenen dat de mensheid zich vrij over deze aardkloot zou mogen bewegen c.q. zich overal naar believen zou mogen vestigen. Ware globalisatie (afschaffing van subsidies, afbraak van tarieven) moet het mogelijk maken de produktie van bepaalde goederen te doen plaatsvinden in die landen waar zulks het meest effectief kan gebeuren. Het gaat daarbij om de vraag of wij tomaten dan wel tomatenplukkers willen importeren. Nog steeds geven we in de Unie per dag 120 miljoen euro uit aan landbouwsubsidies, en nog steeds verliest de Derde Wereld zo'n 100 miljoen euro per dag omdat ze hun produkten niet naar het Noorden mogen exporteren.

Illegale immigratie. Op illegale immigratie wordt vaak schouderophalend gereageerd. Woorden als tolerantie, gedogen, positief effect op de economie passeren daarbij de revue. Vergeten wordt dat illegale immigratie veelal met criminaliteit verband houdt, een lucratieve, keiharde handel, waarbij meer omgaat dan in de narcoticahandel. In Palermo zijn onlangs spijkers met koppen geslagen.¹¹ Bovendien frustreren illegalen de lokale arbeidsmarkt. Er wordt weer gerept van de koppelbaas, met al zijn uitbuiting. Dat

gaat ten koste van de integratie van de legale migranten, de allochtonen. In feite betreft het de ontkenning van de rechtsstaat en van erkende arbeidsnormen en minimumlonen. Zoals Ghosh stelt: 'De sociale consequenties van illegale immigratie kunnen in het bijzonder schadelijk zijn voor de ontvangende samenleving zowel als de migranten zelf. [...] Onder deze omstandigheden gaan uitbuiting van arbeid, het verlies aan publieke inkomsten, het afbreken van eerbied voor de wet en de "weakening of ethical standards of business" hand in hand. Al in 1981 stelde de Amerikaanse *Select Commission on Immigration and Refugee Policy*: "Illegal migration (if unchecked) will continue to undermine the most valued ideals of this nation – the integrity of the law and the fundamental dignity of the individual".¹² Dit argument blijft vandaag de dag nog steeds geldig.'¹³

Regularisaties en amnesties helpen hier niet. Studies hebben inmiddels voldoende aangetoond dat de ene regularisatie de andere uitlokt, en dat er dus altijd een beloning op illegale migratie staat.¹⁴

Gezinshereniging. Daarover wordt in Europa verschillend gedacht. Waar de lat ook wordt gelegd, gezinshereniging is een humanitair gebaar dat vaak haaks staat op utilitaire overwegingen. Wanneer Bolkestein het heeft over de import van armoede,¹⁵ dan bedoelt hij niet alleen het verschijnsel illegale migratie (en misbruik van het asielloket), maar ook de instroom op basis van gezinshereniging of gezinsvorming, omdat daarbij geen selectie in wat voor vorm dan ook mogelijk is. Soms gaat het om een briljante kernfysica uit Teheran, vaak om een analfabete vrouw uit het Rif-gebergte of een Somalische jongere van 15 jaar die geen formele scholing heeft genoten. Deze laatsten zijn gedoemd slechts marginaal te kunnen functioneren in een samenleving die gericht is op diensten, *high-tech* en IT. Alleen de DDD (difficult, demanding, dirty)-jobs staan open, maar ook daartoe is een gedegen training nodig.

Afsluitende opmerkingen

Nieuwe Nederlandse Vreemdelingenwet. Per 1 april 2001 treedt de nieuwe Vreemdelingenwet in werking. Deze wet bevat vele verbeteringen, in het bijzonder waar het gaat om procedures en het samenvoegen van beschikkingen en uitspraken: een afwijzing van een asielaanvraag is nu ook gelijk een aanzegging om het land te verlaten en de opdracht uit de opvang te vertrekken. De drie-trapsraket blijft in stand: het Vluchtelingenverdrag als basis, Art. 3 EVRM als belangrijk vangnet voor in het bijzonder oorlogsvluchtelingen, en daarnaast een genereus pakket (traumatabeleid, humanitaire overwegingen, alsmede andere besloomingen die niet noodzakelijkerwijs volkenrechtelijk

verplicht zijn). Diegenen die mogen blijven kunnen gebruik maken van een wel zeer ruim gezinsherenigingsbeleid: de achilleshiel van elk migratiebeleid.¹⁶ Van belang is de komende jaren na te gaan in hoeverre de nieuwe wet moet worden aangepast aan nieuw 'Brussels peil'.

UNHCR. Met de nieuwe Hoge Commissaris is het wellicht mogelijk de relatie tussen UNHCR enerzijds en IOM en de Unie (ECHO) anderzijds te verbeteren. UNHCR dient dát te doen waar het goed in is: hulp aan en voor vluchtelingen. Het dient verre te blijven van het migratiedebat, en vooral geen uitspraken te doen over hoe Europa de demografische uitdaging moet aangaan.¹⁷ Van het allergrootst belang is bovendien in herinnering te roepen dat het niet aan de asielzoeker is waar hij asiel mag genieten. Opvang in de regio, mits ruimhartig ondersteund door de Unie en gekoppeld aan hervestigingsprogramma's, is en blijft het meest logisch, efficiënt, economisch en *de facto* humanitair verantwoord alternatief. Hiertoe is het van het grootste belang dat de financiële relaties tussen de Unie (ECHO) en UNHCR worden gestroomlijnd: zelden is een bureaucratie erin geslaagd afnemers, uitvoerders en doelgroepen zo te frustreren als 'Brussel'. Ondanks alle inzet van de kant van UNHCR heeft de Unie gedurende 2000 niet meer dan 40 miljoen euro aan de UNHCR bijgedragen (slechts 5%). Dit financiële aspect heeft de allerhoogste prioriteit.¹⁸

Vitorino: debat. Commissaris Vitorino heeft in de *Mededelingen* opgeroepen tot een Europees Debat dat moet leiden tot stellingname tijdens de top in Brussel, december 2001. Dat is een lofwaardig streven, en de handschoen dient te worden opgepakt. Daarbij passen realistische en pragmatische uitgangspunten. Van belang hierbij is dat het onderwerp werkgelegenheid en sociale zekerheid bij deze discussie betrokken wordt. Een recht op immigratie bestaat niet. Te lang was Nederland, en Europa, van mening dat met een genereus asiel- en migratiebeleid de wereld verbeterd kon worden. Niets is minder waar. Een serieuze inzet op het globaliseringsdossier vereist veeleer beperking van migratie en verruiming van importmogelijkheden voor goederen uit Derde-Wereldlanden. Besluiten hierover worden in Brussel genomen, *niet* in Den Haag. Misschien moet Ferry Mingelen na gaan denken over een nieuwe standplaats. Het zou de discussie in Nederland verrijken. En bij zo'n taboe-loze discussie horen alle aspecten boven tafel te komen: pensioenregelingen, pensioengerechtigde leeftijd, participatie van de arbeidsreserve, sociale mobiliteit, het belang en de invulling van het globaliseringsdossier, en bovenal het koppelen van al die aspecten aan het migratie- en asielbeleid. Daarnaast verdienen de Commissievoorstellen het nauwkeurig bestudeerd, bekriti-

seerd en waar mogelijk toegejuicht te worden. Het zwaartepunt ligt in Brussel. Niettemin zouden Nederlandse reacties niet misstaan. ■

Noten

- 1 Begin februari 2001 bracht de nieuwe Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Lubbers, een bezoek aan Brussel en trof daar alle betrokken Commissarissen. In januari hadden Prodi en Lubbers elkaar al in Genève ontmoet. Begin februari trof Lubbers alle JBZ-ministers van de EU in Stockholm. Schrijver dezes vraagt zich evenwel af of Lubbers' uitgangspunt, zoals verwoord in *The Economist* van 27 januari 2001 (en weerspiegeld in een rede van Kofi Annan in Stockholm twee dagen later ('...I regret to say, there are some indications that Europe is losing sight of its duty to protect refugees under international law, as set out in the 1951 Convention...') het beste uitgangspunt is dan wel aan de waarheid beantwoordt; Lubbers stelde: 'It is a real problem that Europeans try to lessen obligations to refugees. They must take seriously the responsibility of giving asylum.'
- 2 In het Handvest (Nice, december 2000), art. 45.2 is o.m. vermeld dat vestigingsvrijheid van derde-landers een punt van aandacht zal zijn, cf. art. 63 TEC ('freedom of movement and residence may be granted, in accordance with the Treaty establishing the European Community, to nationals of third countries legally resident in the territory of a Member State').
- 3 Deze lijsten en de volledige teksten van de relevante instrumenten (incl. commentaar) zijn opgenomen in de *Asylum Acquis Handbook*, Asser/Kluwer, 2000, blz. 83-208 en 209-280.
- 4 Voor details over de juridische, vaak subtiele verschillen tussen de verscheidene instrumenten, zie Helen Staples in *Asylum Acquis Handbook*, a.w. noot 3, blz. 37-46.
- 5 Zoals Nederland in zijn wijsheid heeft besloten; cf. art. 29f van de nieuwe vreemdelingenwet, (zie noot 16).
- 6 Art. 18 luidt: 'Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1957 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.'
- 7 De procedure is ingewikkeld. Als voorbeeld diene het voorstel over gezinshereniging: De Commissie heeft op 1 december 1999 een voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging goedgekeurd. Dit instrument is gebaseerd op art. 63 EG-Verdrag. Het voorstel is ingediend bij de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het Economisch en Sociaal Comité, dat op 10 februari 2000 door de Raad werd geraadpleegd, heeft op 25 mei 2000 advies uitgebracht. Overeenkomstig art. 67 EG-Verdrag heeft de Raad bij brief van 11 februari 2000 het Parlement geraadpleegd. Het Parlement heeft zijn Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken belast met het onderzoek ten gronde van het voorstel en zijn Commissie juridische zaken en interne markt ter fine van advies geraadpleegd. De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken heeft na ontvangst en onderzoek van het advies van de Commissie

- juridische zaken, dat op 17 april 2000 werd aangenomen, op 13 juli haar eigen verslag aangenomen. Tijdens de voltallige zitting van 6 september 2000 heeft het Parlement zijn advies tot goedkeuring van het standpunt van de Commissie aangenomen, onder voorbehoud van de wijzigingen die het heeft aangebracht, en de Commissie verzocht haar voorstel dienovereenkomstig te wijzigen in overeenstemming met art. 250, lid 2 EG-Verdrag. Het Parlement heeft 17 amendementen aangenomen. De Commissie stelde dat het de meeste van deze wijzigingen in hun geheel of gedeeltelijk, en in bepaalde gevallen mits redactionele aanpassingen, kan aanvaarden: '...De amendementen zijn immers volledig in overeenstemming met de aanpak van de Commissie en vormen aanvullingen waardoor de tekst wordt verbeterd...'
- 8** Het fonds, ingesteld voor vijf jaar (budgetjaren 2000-2004), is bedoeld bij te dragen aan de kosten voor opvang, integratie en vrijwillige terugkeer van vluchtelingen/asielzoekers. Projecten op dat gebied kunnen voor medefinanciering vanuit het EVF in aanmerking komen. Projecten kunnen worden ingediend door overheidsorganisaties (nationaal, regionaal, lokaal), onderwijs- en onderzoeksinstituten, opleidingsorganisaties, sociale partners, internationale en niet-gouvernementele organisaties.
 - 9** Om na te gaan of Europa (lees: Commissie en Raad) op schema ligt, is het zg. *scoreboard* van nutte; dit is voor het eerst opgesteld in maart 2000, en wordt jaarlijks bijgehouden.
 - 10** Resp. COM(2000), 755 en 757 van 22 november 2000. Het gaat daarbij om: 1 Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend; en 2 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid.
 - 11** In december 2000 werd in Palermo een *Convention against Transnational Organized Crime* getekend, alsmede twee protocollen over 'trafficking in persons' en 'smuggling of migrants'.
 - 12** Select Commission on Immigration and Refugee Policy, *US Immigration Policy and the National Interest* (Final Report), Washington DC: US Government Printing Office, 1981, blz. 560.
 - 13** Bimal Ghosh, *Social and Economic Consequences of Irregular Migration*, paper, 1999.
 - 14** Zie bijv. de studies hierover van J-P. Garson (OECD).
 - 15** Hofstadlezing, 26 januari 2001, Den Haag.
 - 16** Art. 29f luidt: 'Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden verleend aan de vreemdeling die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling [...] dat hij om die reden behoort tot het gezin [...].'
 - 17** Zie bijv. de UNHCR paper *Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: a UNHCR Perspective*, oktober 2000.
 - 18** Zoals het Zweeds voorzitterschap in januari 2001 stelde (mede als reactie op de opmerkingen van Kofi Annan [zie noot 1]): '...We have started to carry out considerable harmonisation within the EU. Sweden wants to ensure good conditions for the reception of asylum-seekers, greater rights for immigrants and guaranteed shelter for refugees and others in need of protection. The EU is also cooperating with countries of origin in order to come to grips with the reasons for people leaving their home countries [...] The EU has a great responsibility for asylum-seekers. Thus we take in four times as many asylum-seekers as North America. The EU Member States agree that common policies should be based on the implementation of the Convention relating to the Status of Refugees. It is also important to make a distinction in migration policies between those in need of protection and migrants seeking work. We have started interesting discussions on the need for manpower immigration against the background of labour market needs and demographic trends in our countries...' Zweden lijkt tijdens zijn voorzitterschap metterdaad aandacht te willen besteden aan asiel, terwijl België bovenal 'migratie' op de agenda zal zetten. Zie ook de bijdrage van Maj-Inher Klinvall, de Zweedse minister van migratie en asiel, in: *International Herald Tribune*, 2 februari 2001.

Over de auteur

DR. P.J. VAN KRIEKEN is werkzaam bij het ministerie van Justitie en doceert aan Webster University, Leiden. Hij schreef o.a.: *The Asylum Acquis Handbook* (Asser/Kluwer 2000); *Health, Migration and Return* (a handbook for a multidisciplinary approach) (Asser/Kluwer 2001) en *The Migration Acquis Handbook* (Asser/Kluwer, te publiceren in mei/juni 2001). Deze bijdrage is in zekere zin te beschouwen als een follow-up van zijn artikel 'Europa, vluchtelingen en migranten', in: *Internationale Spectator*, juni 1998, blz. 319-324.

De migratiecrisis: oorzaken, prognose en aanzet tot een beleidsdiscussie

J.J.P. DE JONG

The industrial world is at the beginning of a new era of migration. Instead of people moving from Europe to America, the major flow of people will be from South to North.

(Philip L. Martin)

MIGRATIE EN INTEGRATIE VAN MINDERHEDEN zijn onderwerpen waarover regelmatig de brandbel wordt geluid. Sinds het midden van de jaren '80 is de jaarlijkse stroom van migranten naar Europa explosief gestegen. Terwijl in 1980 nog geen 20.000 personen om asiel verzochten, waren dit er in 1992 al 560.000. Nederland bleef niet achter. Het aantal asielverzoeken groeide van 21.000 (1990-1992) via 50.000 (1993-1994) naar 79.000 (1997-1998). Via geboortenaanwas, maar vooral via gezinshereniging en gezinsvorming namen ook de grotere minderheidsgroepen in Nederland snel in omvang toe. Zo groeide in de periode 1990-1997 de Turkse groep van 206.000 naar 280.000 en de Marokkaanse van 168.000 naar 233.000 personen.¹

Terwijl het accent in het sinds het begin van de jaren '80 ontwikkelde Nederlandse minderhedenbeleid aanvankelijk vooral lag op de integratieproblematiek, kwam de klemtoon steeds meer op het toelatingsbeleid te liggen. 'Of all the issues and new questions international migrations are posing for European nations, none is more urgent or explosive than the asylumcrisis.'² Inmiddels behoort 9% van de bevolking in Nederland tot de etnische minderheden; in 2015 zal hun aandeel zijn toegenomen tot 14%.³ Die toename is zo alarmerend dat deskundigen de termen 'asielcrisis' en 'migratiecrisis' in de mond namen.

Ook de integratie van belangrijke groepen migranten wordt als verontrustend ervaren. 'Waar een integratieproces zich in het bijzonder via arbeid en onderwijs had moeten voltrekken, zijn juist in deze sectoren de resultaten tot dusver beneden de verwachtingen gebleven,' zo noteerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al in 1989.⁴ 'Zo ener-

De regeringen van de EU-lidstaten hebben grote moeite de wereldomvattende migratiestroom in haar werkelijke dimensie te zien. Het beleid getuigt van een verkeerde perceptie en daardoor is de aanpak van de migratieproblematiek verkeerd.

giek als "de sociale kwestie" van weleer te lijf is gegaan, zo aarzelend wordt nu omgegaan met het multiculturele drama dat zich onder onze ogen voltrekt,' aldus Paul Scheffer in een geruchtmakend artikel in januari 2000. 'Wie alle beschikbare gegevens overziet komt tot een ontvullende conclusie: werkloosheid, armoede, schooluitval en criminaliteit hopen zich op bij de etnische minderheden. Het gaat om enorme aantallen achterblijvers en kanslozen die de Nederlandse samenleving in toenemende mate zullen belasten;' om 'hele generaties allochtonen', met als resultaat de vorming van 'een etnische onderklasse'.⁵ In de loop van 1998 werd duidelijk dat onder een meerderheid van de Nederlandse bevolking geen maatschappelijk draagvlak meer bestaat voor groot-schalige asielopvang; men wil aan de immigratie paal en perk stellen.⁶ 'Minderheden en discriminatie' komen volgens een onderzoek van het CBS uit 1997 bij zowel allochtonen als autochtonen op de tweede plaats van 'ervaren nationale problemen'.⁷

Desondanks moet worden geconstateerd dat over de oorzaken van de migratiecrisis en de consequenties op korte en lange termijn van de massale introductie van buitenlandse culturen en bevolkingsgroepen in Nederland betrekkelijk weinig wordt gediscussieerd. Decennia lang werd de verontrustende integratieproblematiek alleen door een kleine groep van deskundigen besproken; het onderwerp kwam als zijnde 'politiek incorrect', ondanks prikkelende aanzetten van het kamerlid Bolkestein, nauwelijks voor het voetlicht.⁸

Scheffers noodkreet werkte als een verademing,

maar betrof slechts de top van een ijsberg. In het debat werd nauwelijks op de oorzaken van de migratiecrisis, alsmede de context waarin die zich afspeelt, ingegaan. Gaat het bij de asielproblematiek om een *ad hoc* en door incidenten veroorzaakte ontwikkeling of om een structureel probleem? Wat is de prognose voor de toekomst? Ondanks het feit dat de integratieproblematiek dank zij Scheffer in het centrum van de aandacht kwam te staan, werd en wordt zij naar aard en omvang onderschat. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) stelde reeds de vraag aan de orde wat het netto-effect van migratie is op de Nederlandse economie. Essentiëler is echter wat het resultaat van de voortdurende migratiestroom is op de positie van minderheden in Nederland, op het proces van integratie en op de Nederlandse samenleving. De introductie van buitenlandse culturen levert in combinatie met het streven naar emancipatie onder minderheden en het behoud van de eigen identiteit een weerbarstig mengsel op, dat niet alleen sociale en culturele, maar ook politieke gevolgen heeft. En wat voor consequenties heeft dit alles voor het Nederlands buitenlands beleid?

De migratiegolven; karakteristieken

De migratie die sinds het midden van de jaren '80 op gang kwam, onderscheidde zich duidelijk van eerdere migratiestromen. De eerste stroom, die na de Tweede Wereldoorlog startte, was het produkt van de koloniale relatie en de dekolonisatie en had duidelijk een politieke oorzaak. Naar Groot-Britannië, Frankrijk, Nederland en andere voormalige moederlanden migreerden honderdduizenden voormalige koloniale onderdanen, zowel afkomstig uit de koloniale bovenlaag als uit de inheemse onderlaag. Zij bestond, wat Nederland betreft, uit Indische Nederlanders, Molukkers (in de jaren '40 en '50) en Surinamers (in de jaren '60 en vooral in de jaren '70). Voorts was er een geleidelijke stroom van Antilliaanse immigranten.

Deels parallel, deels daarop volgend kwam er een tweede stroom op gang. Zij was het produkt van de economische groei die de landen van de EG, inclusief Nederland, sinds het einde van de jaren '50 doormaakten, en de behoefte van het bedrijfsleven aan goedkope, geschoolde of ongeschoolde arbeidskrachten. Eerst werden tijdelijk Zuido-Europeanen geworden, die later grotendeels terugkeerden toen de economie in hun landen verbeterde. Vervolgens werden vooral Turken en Marokkanen aangetrokken (vanaf halverwege de jaren '60 tot halverwege de jaren '70). In het begin van de jaren '80 was er nog sprake van een retourstroom, maar deze nam in het Turkse geval als gevolg van de instabiele Turkse economie en het autoritaire politieke klimaat aldaar af. De gastarbeiders

bleven 'hangen'; een gegeven dat door de meeste gastlanden werd geaccepteerd. Gezinshereniging (sinds het einde van de jaren '80) zorgde vervolgens voor een nieuwe, omvangrijke stroom van migranten.⁹

Sinds het midden van de jaren '80 kwam onder de noemer van 'asielzoekers' en gezinsvorming een derde stroom op gang, die aanzienlijk van de twee eerste verschilde. Die derde stroom vloede niet voort uit een koloniaal verleden of uit een gericht wervingsbeleid van de gastlanden, maar was vooral economisch getint.

De mogelijkheid die gastarbeiders werd geboden hun vrouwen en kinderen te laten overkomen, droeg in principe een tijdelijk karakter en vormde een aflopende zaak. De oorspronkelijke doelstelling: hereniging van mannelijke gastarbeiders met hun vrouwen en kinderen, werd geheel verlaten. Huwelijken met mannen en vrouwen uit de landen van herkomst, met houders van tijdelijke werkvergunningen, toegelaten asielverzoekers en gelegaliseerde illegalen ontwikkelden zich tot een nieuw instrument voor toelating. Een onder vele migrantenculturen bestaand systeem van 'extended families' en gearrangeerde huwelijken, waarbij de streek van herkomst vaak een essentiële rol speelt, sloot naadloos op de nieuwe mogelijkheden aan. Familievorming werd in bijna alle OESO-landen het belangrijkste instrument van migratie en was ook onder Turken en Marokkanen in Nederland in belangrijke mate verantwoordelijk voor de groei die beide groepen doormaken.¹⁰

Was er bij de 'gezinsvormingsmigratie' nog sprake van een gestadige, min of meer voorspelbare stroom, de asielmigratie had evenwel een volstrekt autonoom, naar het leek 'eruptief' karakter. Zij was voor de gastlanden niet of nauwelijks te beheersen. De omvang was uitermate grillig: dan weer beperkt, dan weer aanzienlijk. Zij was verder uiterst ongedifferentieerd. Enerzijds betrof het immigranten uit gebieden die aan de EU grenzen, zoals de voormalige Oostbloklanden en Joegoslavië, anderzijds migranten uit verder gelegen landen in Afrika en Azië. Aan de eerste explosieve toename, tussen 1990 en 1993, waren wat Nederland betreft vooral de instabiele situatie in voormalig Joegoslavië, Somalië, Eritrea, Ethiopië en delen van de voormalige Sovjetunie debet. De nieuwe stijging in 1997 kwam daarentegen bijna geheel voor rekening van aanvragers uit Irak, voormalig Joegoslavië en Afghanistan. Daarnaast bleven Iran, Somalië en Sri Lanka een bron van verzoeken.¹¹

Al met al accelereerde in de meeste OESO-landen sinds het einde van de jaren '80 de migratiestroom aanzienlijk. Jaarlijks migreerden tussen de 1,5 en 2 miljoen personen naar West-Europa. Rond 1997 was dit aantal toegenomen tot zo'n 2 miljoen per jaar. In 1993 bereikte de migratie zelfs een top. Daarna trad

in de meeste landen een daling in. Een aantal landen zoals Nederland kende echter in 1997 weer een stijging. De stroom van migranten was overigens ongelijksoortig verdeeld. In 1997 richtte zij zich voornamelijk op Duitsland, hoewel ook andere landen, zoals Groot-Britannië, Frankrijk, Nederland en Zwitserland, aanzienlijke aantallen ontvingen. In 1998 kenden Nederland en Zwitserland het grootste aantal asiel-aanvragen, gevolgd door Groot-Britannië, Zweden en Duitsland. Een afzonderlijke categorie vormden illegale migranten die zich vooral aan de West-Europese grenzen vestigden, in het oosten (Oostenrijk en Duitsland) en in Zuid-Europa (Italië, Spanje, Portugal en Griekenland). Rond 1997 ging het naar schatting om zo'n 350.000 tot 500.000 personen per jaar.¹²

Een geheel afzonderlijke, duidelijk van deze derde stroom te onderscheiden groep vormden de hoog (meestal universitair) opgeleide arbeidsmigranten, die uit economische motieven (computerspecialisten uit India) of politiek/economische motieven migreerden. Tot de laatste groep behoorden bijvoorbeeld Chinezen, Taiwanese en in het verleden Zuid-Koreanen die, zowel om er beter van te worden als om het gunstiger politiek-liberaal klimaat, naar de Verenigde Staten vertrokken. In een aantal landen, zoals Australië, Canada, de Verenigde Staten, Frankrijk, Groot-Britannië, Duitsland en Zwitserland, nam het relatieve belang van tijdelijke migratie van hooggeschoolde werknemers toe.¹³

Een permanente crisis

De directe oorzaken. De derde migratiestroom vindt in belangrijke mate plaats onder de noemer van 'politiek asiel'. Politieke vervolging, discriminatie en levensbedreigende situaties worden vaak als motief opgegeven. Landen van herkomst, zoals Somalië, delen van de voormalige Sovjetunie, Afghanistan en Irak, zijn inderdaad landen die een periode van politieke crises, burgeroorlog, desintegratie of implosie doormaak(t)ten. Desondanks was in het merendeel van de gevallen van 'een gegronde vrees voor vervolging' geen sprake. Hierover bestaat zowel in de literatuur als onder beleidsmakers een belangrijke mate van *communis opinio*. Asielverzoeken werden in de jaren '80 en '90 dan ook steeds vaker substituten voor reguliere immigratie.¹⁴ Variaties daargelaten, bleek driekwart van alle asielzoekers in 1991 bij de gepleegde onderzoeken geen recht te hebben op bescherming.

Niet alleen asielverlening wordt als oneigenlijk instrument voor migratie gehanteerd, ook in geval van gezinshereniging en gezinsvorming, alsmede van andere legale en illegale methoden van binnenkomst was en is in belangrijke mate van reguliere migratie sprake. Het Nederlandse memorandum dat aan de vooravond van de top van Tampere werd ingediend, is glashelder:

'[i]t is hardly surprising that many of those who try to gain entry as refugees or relatives wishing to be reunited with their family are in fact neither.'¹⁵

De groep van politiek vervolgd is in feite relatief klein (zoals de eerste groep Sri Lankanen en Iraniërs). Een afzonderlijke, helder als vluchtelingen te onderscheiden categorie vormen de personen die als gevolg van een acute humanitaire, politieke en/of militaire noodsituatie hun moederland moeten ontvluchten. Voorbeelden zijn o.m. de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Het gaat hierbij doorgaans om tijdelijk verblijf.

Wat vormt dan wel de achtergrond van de migratie? Er is allereerst een omvangrijke groep die louter uit economische motieven migreert. Voorbeelden vormen de Kaap Verdianen, Filippino's (Azië, Europa) en Mexicanen (Verenigde Staten). Daarnaast zijn er migranten die uit een mengeling van politieke en economische motieven migreren. Meestal is er sprake van een politieke crisis, van instabiliteit of burgeroorlog als gevolg waarvan ook de economische perspectieven drastisch zijn verminderd. Een groot deel van de vluchtelingen uit Afghanistan behoort tot deze categorie, alsmede de vluchtelingen uit Sri Lanka (tweede golf) en Ghana. Bij beide groepen spelen vooral economische motieven (de *push-factor*) een rol. De economische welvaart en het verzorgingsstaatkarakter van de Westeuropese samenlevingen fungeren zowel voor asielzoekers als voor familieherenigers en andere legale en illegale migranten als een belangrijke *pull-factor*. Kern van dit soort *push- and pull*-factoren was en is het contrast tussen rijke en arme landen.¹⁶

Dat contrast is niet van vandaag of gisteren. Vóór de jaren '80 drongen economische migranten uit Afrika (bezuiden de Sahara) en Azië nauwelijks tot Europa en Amerika door. Daarna werd het een mondiaal verschijnsel. Niet alleen Europa kende een forse toename van migranten, maar ook de Verenigde Staten, Canada en de snel groeiende landen in Azië, zoals Japan en Zuid-Korea. De plotselinge aanwas had alles te maken met de communicatierevolutie (verkeer, verbindingen en informatie) die sinds de jaren '70 en begin jaren '80 op gang was gekomen. Snellere en goedkopere reis- en transportmogelijkheden via de lucht en over de weg, de omwenteling in de ontvangst van tv en telefoonverkeer die snelle satellietverbindingen teweegbrachten, de massale toepassing van de fax en de opmars van e-mail slechtten tot dan toe alleen moeizaam te nemen barrières. De migratie is dan ook onderdeel van het proces van globalisering, dat niet alleen betrekking heeft op snelle verplaatsingen van kapitaal, maar ook van organisaties en mensen. In een geglobaliseerde wereld speelt afstand geen rol meer.

Diepere achtergronden. De origine van dit soort economische migratie uit arme naar rijke landen ligt vol-

gens Hoffmann-Nowotny vooral bij stedelingen in de ontwikkelingslanden. 'Migration is the inability of the international system to solve the problem of underdevelopment and the developmental disparities at its source.'¹⁷ Het contrast tussen de mogelijkheden die leden van de boven- en middenlaag zich via westers onderwijs hebben verworven, en het gebrek aan kansen om deze in eigen land in voldoende mate te verwezenlijken, vormde al in de koloniale periode de directe voedingsbodem voor het ontstaan van nationalistische bewegingen. Dezelfde factoren leveren echter thans, samen met een westerse oriëntatie, een directe stimulans op voor migratie; zowel binnen de eigen regio (het leeuwendeel van de migranten) als naar het westen. Nu het streven naar sociale en economische emancipatie binnen de eigen staat niet kan worden verwezenlijkt, probeert men het via migratie te realiseren.¹⁸ De groepen beschikken daarbij over de kennis en financiële middelen die voor een succesvolle migratie noodzakelijk zijn. De migratie geschiedt daarbij soms sprongsgewijs, waarbij bepaalde landen als doorgangshuis fungeren. Zo zijn Rusland en andere Oost- en Midden-Europese landen belangrijke transitolanden voor migranten geworden.

Daarnaast betreft het vooral economische migranten die uit de directe buurlanden afkomstig zijn. In deze gevallen gaat het vaak om sociaal-economisch lager geklasseerde migranten, zoals de Mexicanen die naar de Verenigde Staten trekken en Noord-Afrikanen die naar Zuid-Europa migreren. De Middellandse Zee is daarmee de 'Rio Grande' van Europa geworden.¹⁹ Het gaat hier niet alleen om illegalen. De omvangrijkste categorie betreft de veelal streekgebonden migranten die via het instrument van gezinsvorming en gezinshereniging voortdurend de minderhedengroeperingen versterken.

Als regio's van herkomst hebben zich uitgekristalliseerd: Oost-Europa (migratie vooral naar Duitsland, maar ook Griekenland); de Balkan (o.a. naar Duitsland, Italië, Griekenland en Zwitserland); Noord-Afrika en Turkije (vooral naar Frankrijk, Italië en Duitsland), Midden-Afrika en het Midden-Oosten.

De meeste van deze landen en regio's hebben zich overigens op hun beurt tot belangrijke transitolanden ontwikkeld.

Methoden van binnenkomst; een nadere blik

De methoden van binnenkomst verschillen per land en/of regio. In het geval van de Verenigde Staten en Canada kunnen migranten gebruik maken van de bestaande instrumenten voor het migratiebeleid. Beide landen laten gefixeerde aantallen (maxima) economische migranten toe. Het appèl op het asielrecht is mede daardoor beperkt. Beide landen kennen dan ook nau-

welijks een asielproblematiek. Wel hebben zij, net als de Europese regio, te maken met een stroom van illegale migranten, die vooral uit de buurlanden afkomstig zijn.²⁰ In het geval van de EU-landen vormen gezinshereniging en gezinsvorming en het asielsysteem de belangrijkste instrumenten voor legale migratie. Beide methoden van binnenkomst verdienen een nadere blik.

Aan de basis van het asielsysteem ligt het Vluchtelingenverdrag uit 1951. In de toepassing van dit verdrag heeft een hele evolutie plaatsgevonden. Oorspronkelijk was het asielverleningsrecht strikt van toepassing op individuen die het slachtoffer waren van *geweld door de Staat*. Het was in de praktijk tevens gekoppeld aan *opvang in de regio*. Voor de grootste stromen vluchtelingen uit de jaren '50 (vgl. de Hongaarse vluchtelingen die in West-Duitsland terechtkwamen) gold geen asielprocedure; zij werden zonder meer als groep door de westerse landen opgevangen. Het waren politieke besluiten. Oud-staatssecretaris van Justitie, J. Grosheide, beroemde zich erop in zijn ambtsperiode (1971-1973) de eerste echte asielaanvraag te hebben behandeld: een Amerikaanse Vietnam-deserteur. Er was overigens bij dit alles geen sprake van een 'recht op asiel', slechts van *het recht van staten om asiel te verlenen*. In de hedendaagse interpretatie geldt asiel echter als een *mensenrecht*.

Pas aan het einde van de jaren '70 werd het verdrag van toepassing verklaard op groepen politieke vluchtelingen (onder wie bootvluchtelingen uit Vietnam).²¹ Ook aan het uitgangspunt van opvang in de regio, dat lange tijd een van de adagia vormde van de UNHCR, werd niet langer de hand gehouden.

Het feit dat de meeste asielzoekers niet persoonlijk worden vervolgd, ontnemt bij een strikte toepassing iedere grond voor asielverlening. Ook wanneer het 'asielrecht' in liberale zin wordt toegepast, zijn er echter weinig gronden aanwezig voor toelating. 'Velen ontvluchten niet zozeer een regime dat het op hen heeft gemunt, als wel de onveiligheid en de economische misère van hun land.' Van individuele vervolging of geweld door de staat is veelal geen sprake meer. Vele migranten uit roerige gebieden trekken weg als gevolg van geweld dat de staat niet controleert. Een deskundige schat hun aantal op 25% van het totaal aantal asielzoekers. 'De toepassing van het verdrag op de [...] wassende stroom van asielzoekers is een politiek probleem van de eerste orde geworden.'²²

Ook de mogelijkheden die de meeste Europese landen bieden om gezinnen te herenigen en/of te vormen, fungeren in de praktijk als oneigenlijke brug voor migratie, waarbij een wel erg ruime interpretatie van het recht op een gezinsleven (art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) een welkom handvat vormt. Via dit mechanisme kwam bijvoorbeeld in de Scandinavische landen een intensieve

kettingmigratie op gang, waarbij onderlinge verwantschap en afkomst uit bepaalde regio's bepalend waren. In het kielzog van vrijwel iedere migrantengroep komt een stroom van vrijwel permanente contacten tot stand tussen migranten en het land van herkomst. Aldus werden hele families en dorpsnetwerken naar de gastlanden getransporteerd. In Frankrijk kwamen op deze wijze strikt onderscheiden Turkse, Koerdische, Alawitische en Soennitische families tot stand. In allerlei stedelijke gebieden in Europa vormden zich volgens identieke methoden economische migranten-enclaves, die op economische successen konden bogen zonder hun culturele identiteit en interne solidariteit te verliezen en zonder zich te accultureren. Deze diaspora vormden volgens Nermin Abadan-Unat, die het verschijnsel onderzocht, op hun beurt weer de basis van uitgebreide, verdere migratie.

Permanente migratie als mondiaal probleem

Er zijn weinig indicaties dat de mondiale migratiestroom binnen afzienbare tijd zal stoppen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt dan ook terecht dat het einde nog niet in zicht is.²³ De oorzaken van het massale vertrek dragen immers een permanent karakter: een gebrek aan politieke vrijheden, politieke instabiliteit, burgeroorlogen en economische stilstand of achteruitgang in de eigen regio afgezet tegen de economische welvaart, politieke vrijheid en betere economische perspectieven van de gastlanden. De migratie bevat in principe een zichzelf aan de gang houdende motor. Wanneer een stroom migranten op gang is gekomen, heeft zij de tendens zich te continueren. De eerste groep migranten fungeert als het ware als een soort bruggenhoofd in het nieuwe land. Zij doet de nodige ervaring op, die stap voor stap aan nieuwe groepen wordt doorgegeven; netwerken en reisorganisaties worden ontwikkeld of stemmen hun activiteiten op de nieuwe mogelijkheden af. Voor alle groepen geldt dat zij – wanneer zij eenmaal in het gastland zijn gearriveerd – hun aantallen versterken door het verschijnsel van permanente contacten tussen herkomst- en gastlanden, van gezinshereniging, huwelijken en asielverzoeken. In feite fungeren deze mechanismen als 'migratiebruggen'.²⁴ Er heeft zich in de meeste gevallen bovendien een uitgebreid (semi-)crimineel netwerk ontwikkeld van organisaties die gespecialiseerd zijn in vervalsing van documenten, omkoping van ambtenaren, illegale migratie en politiek asiel. Daarnaast is een criminele, internationaal systematisch opererende dienstensector ontstaan die zich specialiseert in mensensmokkel.

Conclusie

De conclusie kan niet anders zijn dan dat de mondiale migratiestroom zich zal voortzetten. Waar ook politieke en economische crises uitbreken of instabiliteit optreedt, zal dit in combinatie met de reeds gevormde migratiebruggen en een alert (semi-)crimineel netwerk voor een *non-stop*-stroom van qua etnische origine sterk uiteenlopende groepen migranten zorgen. De jaarlijkse instroom van asielzoekers en vluchtelingen zorgt er tegelijkertijd voor dat de verhoudingen tussen 'oude migranten' en de nieuwkomers uit Azië en Afrika zich in een snel tempo wijzigen. Het aandeel van de laatste groep op de totale minderhedenbevolking is inmiddels opgelopen tot bijna een kwart. In 2015 zal naar verwachting 40% van de minderheden tot de categorie asielzoekers behoren.²⁵ 'The industrial world is at the beginning of a new era of migration. Instead of people moving from Europe to America, the major flow of people will be from South to North.'²⁶ 'The specter that haunts Western Europe is no longer communism ... but immigration from North Africa and the collapsed Eastern Europe and the Soviet Union.'²⁷

De regeringen van de EU-lidstaten hebben grote moeite de wereldomvattende migratiestroom in haar werkelijke dimensie te zien. Het in vrijwel alle Europese landen gehanteerd beleid gaat uit van een totaal onjuiste perceptie en daarmee volstrekt verkeerde aanpak. De bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in oktober 1999 heeft dit ten overvloede geïllustreerd. Hoewel zij onderschrijft dat economische achterstand in combinatie met politieke onzekerheid en instabiliteit de belangrijkste oorzaak vormt voor de groei van het percentage migranten, dragen deze constatering een theoretisch karakter. Het Nederlandse Tampere-memorandum bepleitte weliswaar verdere verbreding via 'a fully fledged European policy on migration', maar een heldere analyse van de *ins and outs* van het migratieverschijnsel ontbreekt. Via de optiek van de asielproblematiek en het Vluchtelingenverdrag uit 1951 is de migratiecrisis terecht gekomen in de sfeer van mensenrechten en gevoeligheden die alles te maken hebben met de ervaringen tijdens de Tweede Wereldoorlog.

De toring zal echter naar de nering moeten worden gezet. Naast het 'asieloket' dient – zoals reeds vele deskundigen bepleiten – een 'migratieloket' te worden geopend. Vele migratiedeskundigen in Europa bepleiten een louter reactief beleid door een pro-actief, regulerend beleid te vervangen. Zij betogen dat men de permanente migratiecrisis met een daarop afgestemd beleid te lijf dient te gaan, dat het asielinstrument en familievorming 'oneigenlijke' instrumenten zijn, dat de gastlanden zichzelf als een *migratieland* dienen te beschouwen en net als de Verenigde Staten

en Australië jaarlijks bepaalde, zij het strikt beperkte *quota* migranten dienen toe te laten. Een alternatief hiervoor is het puntenstelsel, zoals Canada dat ten aanzien van migranten hanteert. De druk op het asielloket zou daardoor verminderen en het aantal asielsezoekers drastisch afnemen.²⁸ De tegenstanders argumenteren dat ondanks de successen van het in de Verenigde Staten en Canada gevoerde quotabeleid beide landen kampen met grote stromen illegale migranten. Toch is een dergelijk systeem wegens helderheid en logica te verkiezen boven het huidige gekunstelde, miljoenen kostende asielsysteem.²⁹

Er is verder alle reden het asielsysteem zelf en familievorming als verkapte (oneigenlijk gebruikte) toegangsdeuren voor migranten grondig onder de loep te nemen. Het Nederlandse Tampere-memorandum bepleit hierover gemeenschappelijke Europese richtlijnen vast te stellen. Het Vluchtelingenverdrag uit 1951 staat thans volop in discussie. Zou men niet terug kunnen keren naar het verdrag zoals dat er oorspronkelijk uitzag? Het recht op politiek asiel zou dan wederom beperkt dienen te worden tot individuele gevallen en daar waar sprake is van *geweld door de staat*. Een belangrijk aanknopingspunt vormt *opvang in de regio*. Het asielverleningsrecht zou weer aan dit uitgangspunt gekoppeld dienen te worden. In theorie is dit reeds het geval, zoals de opstelling van alle EU-lidstaten leert. Ook Nederland gaat blijkens het Tampere memorandum van dit principe uit. Het is echter zaak dit uitgangspunt via gecoördineerde internationale actie in de praktijk om te zetten.

Afzonderlijke aandacht verdient de economische achterstand die in combinatie met politieke instabiliteit de oorzaak vormt van de migratiecrisis. De Raad in Tampere verzocht de EU en de afzonderlijke lidstaten om aan de bestrijding hiervan via gerichte *partnerships* bij te dragen. De *High-level working group for asylum and migration*, die met de voorbereiding van Tampere was belast, kreeg de opdracht een en ander uit te werken. In het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid is er weinig van terug te vinden. Ook hier ligt een uitdaging. ■

Noten

- 1 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Allochtonen in Nederland*, Voorburg/Heerlen 1998, blz. 41-43; *de Volkskrant*, 26 september 1998.
- 2 Doris M. Meisner e.a., *International migration challenges in a new era*, The triangle papers 44, New York enz. 1993, blz. 49.
- 3 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt*, Den Haag, september 1999, blz. 369, 370. De term 'minderheden' wordt door de regering in haar 'minderhedenbeleid' voorbehouden aan groepen waarvan de integratie in Nederland problemen oplevert of die in een duidelijke achterstandsituatie verkeren. Ook het SCPB volgt deze lijn. Het

voordeel van deze indeling is een grote helderheid; het nadeel is echter dat 'niet-problematische' groepen, zoals Chinezen en Vietnamezen, niet als minderheid worden 'erkend'.

- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Allochtonenbeleid*, Rapporten aan de regering 36. s-Gravenhage 1989, blz. 15,16,18.
- 5 Paul Scheffer, 'Het multiculturele drama', in: *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.
- 6 *De Volkskrant*, 26 september 1998; *Elsevier*, 21 november 1998.
- 7 Centraal Bureau voor de Statistiek, a.w. noot 1, blz. 16.
- 8 Zie ook Jan 't Hart, 'Niet langer politiek correct', in: *De Volkskrant*, 17 juni 2000.
- 9 Zie ook E.P. Martens en A.O. Verweij, *Surinamers in Nederland. Kerncijfers 1996*, Rotterdam 1997, blz. 7-9; idem, *Antillianen en Arubanen in Nederland. Kerncijfers 1996*, Rotterdam 1997, blz. 9-11; idem, *Turken in Nederland. Kerncijfers 1996*, Rotterdam 1997, blz. 7, 8; idem, *Marokkanen in Nederland. Kerncijfers 1996*, Rotterdam 1997, blz. 7, 8; zie ook David A. Coleman, 'Europe under migration pressure: some facts on immigration', in: Emek M. Uçarer and Donald J. Puchala (red.), *Immigration into Western societies: problems and policies*, Londen 1997, blz. 128; OECD, *Trends in international migration*, Edition 1999, blz. 17, 19.
- 10 Coleman, a.w. noot 9, blz. 137-140; Nermin Abadan-Unat, 'Ethnic business, ethnic communities, and ethno-politics among Turks in Europe', in: Uçarer & Puchala, a.w. noot 9, blz. 229.
- 11 Centraal Bureau voor de Statistiek, a.w. noot 1, blz. 41-43.
- 12 OECD, a.w. noot 9, blz. 13, 17, 19, 23-25; Coleman, a.w. noot 9, blz. 125.
- 13 OECD, a.w. noot 9, blz. 17, 19.
- 14 Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, 'World society and the future of international migration: a theoretical perspective', in: Uçarer & Puchala, a.w. noot 9, blz. 113; Meisner, a.w. noot 2, blz. 50; zie ook ambtenaar De Jong van Justitie in *Elsevier*, 21 november 1998.
- 15 *Memorandum on the position of The Netherlands at the meeting of the European Council in Tampere*, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999.
- 16 Philip L. Martin, 'The impacts of immigration on receiving countries', in: Uçarer & Puchala, a.w. noot 9, blz. 23; zie ook H.B. Entzinger, 'Internationale migratie in een Nederlandse context', in: *Internationale Spectator*, september 1990, blz. 514; en C. Bijleveld en A. Taselaar, *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen. Verslag van een expertmeeting*, Justitie Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum WODC, Onderzoeksnotities 2000/00, Den Haag, november 1999.
- 17 Hoffmann-Nowotny, a.w. noot 14, blz. 114.
- 18 Weliswaar bestaat in het asielverlenerscircuit in Nederland de indruk dat vluchtelingen uit Afrikaanse landen hierop een uitzondering vormen (het zou veelal om laagopgeleiden gaan), maar dit zou wel eens op een inschattingsfout kunnen berusten.
- 19 Zie ook Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), *Bronnen van statistische gegevens over migratie: Turkije, Midden-Oosten en Noord-Afrika*, Den Haag, mei 1999, blz. 37. 'Wordt de Middellandse Zee een nieuwe Rio Grande?', vroeg Obdeijn zich nog in 1990 af (Herman Obdeijn, "'De Middellandse Zee, een nieuwe Rio Grande": Noordafrikaanse migratie naar Euro-

pa', in: *Internationale Spectator*, september 1990, blz. 502). Wat toen een vraag was, is nu een weet.

- 20** Uçarer & Puchala, a.w. noot 9.
- 21** *NRC Handelsblad* (17 oktober 1998) interviewde meerdere staatssecretarissen van Justitie over hun ervaringen met het asielbeleid.
- 22** Zie het Sociaal en Cultureel Planbureau, a.w. noot 3, blz. 45; Ambtenaar De Jong van Justitie in *Elsevier*, 21 november 1998, blz. 23.
- 23** Sociaal en Cultureel Planbureau, a.w. noot 3, blz. 7.
- 24** Hoffmann-Nowotny, a.w. noot 14, blz. 107, 108.
- 25** Sociaal en Cultureel Planbureau, a.w. noot 3, blz. 369, 370.
- 26** Martin, a.w. noot 16, blz. 23.
- 27** Gary S. Becker, 'Barbarians at the gate- or boon?', in: *Business Week*, 7 oktober 1991.
- 28** Zie Entzinger, a.w. noot 16, blz. 517, 518; Hoffmann-Nowotny (a.w. noot 14, blz. 110) stelt: 'Migration experts in many European countries have come to the conclusion that instead of applying the asylum procedure to people who in their vast majority are not refugees but simply migrants [...] the immigration countries should formulate a "new" immigration policy setting quotas for the number of such immigrants they are willing to accept each year.'
- 29** Er wordt wel eens betoogd dat de 'klassieke' categorie economische migranten bij een te ontwikkelen migratiebeleid in de leemten zou kunnen voorzien van een overspannen arbeidsmarkt. Hierachter kan een vraagteken worden gezet. De migranten die via familievoorming vanuit de buurlanden Nederland binnenkomen, zijn veelal uit

de lager geklasseerde sociale groepen afkomstig. De huidige groep asielgerechtigden bestaat voor een belangrijk deel uit personen met een middelbare of hogere opleiding. Om allerlei redenen (een brede achterstandssituatie op het gebied van cultuur en taal, sociale aanpassing, kennis van de Nederlandse samenleving en beroepssfeer, alsook diplomaverschillen) dringen zij echter nauwelijks in de hogere of middenfuncties door. Vergt de arbeidsmarktproblematiek – zo vraagt men zich af – niet eerder een afzonderlijk beleid, waarbij beroepskrachten op tijdelijke contractbasis worden aangetrokken? Ook dan is – aldus het NIDI – grote behoedzaamheid gewenst. 'Immigratie leidt (immers) tot immigratie.' Een andere vraag is of immigratie niet het demografisch tekort zou kunnen aanvullen dat als gevolg van de snelle vergrijzing in Nederland zal ontstaan. Volgens het NIDI kan migratie deze functie nooit vervullen. Om de vergrijzing te kunnen ondervangen zijn enorme aantallen migranten nodig; aantallen die realiter nooit verwezenlijkt kunnen worden. Zie Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* (recensies in *NRC Handelsblad*, 4 september 2000; en *Algemeen Dagblad*, 6 september 2000).

Over de auteur

DR J.J.P. DE JONG, historicus, is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

SEMINAR INTERNATIONAAL ONDERHANDELEN

28-29 mei en 22-23 november 2001

Onderhandelen is vakwerk. Als gevolg van de toenemende interdependentie in de wereld is dit dan ook steeds meer een onmisbaar instrument in de internationale politieke arena. Intensieve internationale onderhandelingen zijn steeds vaker nodig om tot oplossingen te komen bij complexe problemen.

Doel. Dit seminar beoogt de deelnemer inzicht te verschaffen in het onderhandelen en onderhandelingsvaardigheden aan te scherpen. Aan de orde komen onderhandelingsstijlen en -strategieën, bilaterale en multilaterale onderhandelingen; tevens wordt aandacht besteed aan het gehele onderhandelingsproces: de voorbereiding, de culturele factor. Theorie en praktijk wisselen gedurende dit vijf dagdelen dierend seminar af.

De **docent** is dr Raymond Saner, president van *Organisational Consultants Ltd*, gevestigd in Genève en Hongkong. Dr Saner heeft jarenlange ervaring als trainer en heeft voor verscheidene VN-organisaties gewerkt, zoals de Wereldbank, maar doceert ook aan diverse universiteiten.

Doelgroep. Het seminar richt zich op beleidsmedewerkers van ministeries, vertegenwoordigers van het internationale bedrijfsleven en zij die vanuit Nederlandse bedrijven op de internationale markt opereren, officieren van de Nederlandse Krijgsmacht in (toekomstige) internationale functies en buitenlandse diplomaten. De voertaal is Engels.

De kosten bedragen **f 2.250,-** per deelnemer, incl. lunches en diner. Subsidieën van Instituut Clingendael (het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie) betalen **f 2.000,-**.

Inlichtingen. Contactpersoon voor deze cursus is mw F.M. Sprangemeier, email-adres: fsprangemeier@clingendael.nl.

Opgeven kan bij het secretariaat Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Het Westen en het Oosten

THOMAS H. VON DER DUNK

Enige kanttekeningen bij een nieuwe neiging tot al te veel angstvalligheid

ER VALT DE LAATSTE TIJD ONDER NEDERLANDSE COMMENTATOREN een groeiende tendens te bespeuren om het actiever geworden optreden van de Europese Unie ten aanzien van Rusland of de Balkan van de laatste jaren te bekritisseren als een gevaarlijke aantasting van een bestaand subtiel machtsevenwicht. De recente uitbreiding van de NAVO met Polen, Tsjechië en Hongarije, het ten aanzien van uitbreiding en samenwerking gemaakte onderscheid tussen Midden-Europese landen en voormalige deelstaten van de Sovjetunie in zijn algemeenheid, de militaire interventie in Kosovo, alsmede ettelijke jaren eerder de erkenning van de onafhankelijkheid van Kroatië en Slovenië, worden daarbij gezien als betreurenswaardige blijken van geestelijke onevenwichtigheid in Brussel. De westerse regeringsleiders zouden als gevolg van idealistische bevlogenheid de wijze terughoudendheid uit de tijd van de Koude Oorlog hebben laten varen, en zich ten dele zelfs tot nodeloze provocaties aan het adres van Moskou hebben laten verleiden.

Bolkestein had deze kritische houding al een paar jaar geleden aangenomen toen de NAVO-uitbreiding op de agenda stond, en in het decembernummer van de *Internationale Spectator* volgen twee auteurs opnieuw dit spoor. In op zich zelf zinnige en lezenswaardige beschouwingen richten P. van Elsuwege en J.H. Meesman zich op het risico dat er straks door overhaast en eenzijdig optreden van het Westen nieuwe breuklijnen in Europa zouden kunnen ontstaan. Samenwerking!, zo luidt hun devies, want confrontatie is uit den boze, en leidt alleen maar tot niets. Natuurlijk, het zo veel mogelijk ontzien van de gevoeligheden van Rusland om gezamenlijk aan een nieuw, welvarend, vredig en voorbeeldig Europa te werken, van de Orkney's tot de Oeral, van Belfast tot Belgrado – wie wil dat in principe niet?

Een te optimistisch beeld

Op de vraag of dit, hoezeer idealiter gewenst, ook

praktisch *mogelijk* is, wordt in beide bijdragen echter niet ingegaan, en daarmee - ingeval van een dan misschien te constateren *onmogelijkheid* van zo'n vruchtbare samenwerking op tal van punten - evenmin op de vraag of al die betreunde onevenwichtige handelingen van het Westen niet min of meer de meest raadzaamste reactie *moesten* zijn op de sinds 1989 over elkaar heen buitelandse ontwikkelingen voorbij Lübeck en Triëst, en dus misschien het gevolg van een al met al toch bij alle ongewisheid meest verstandige keuze. Op grond van diverse dienaangaande verschenen artikelen valt namelijk te vrezen dat velen in dit land een iets te optimistisch beeld hebben van hetgeen met betrekking tot Oost-Europa binnen afzienbare termijn mogelijk is, en te veel uitgaan van de oude voluntaristische invalshoek: waar een wil is, is een weg, en: het moet, dus het kan.

Voor al het artikel van Van Elsuwege¹ lijkt deze opvatting sterk ten grondslag te liggen. Terecht wijst hij ons op tal van gevaren, alsmede op tal van wenselijkheden. Als we Rusland zouden helpen zich te ontwikkelen tot een stabiele en voorspelbare Europese partner, dan kunnen heel wat problemen worden opgelost. Zeker, *als*, maar over hoe wij dat 'als' werkelijkheid kunnen laten worden, en aangaande de vraag welke vorm van westerse ontwikkelingsassistentie in dat opzicht dan het meeste succes zou beloven, brengt hij bitter weinig te berde. *Hoe* is Rusland om te vormen tot een voorbeeldige moderne modelstaat, met politiek onafhankelijke rechtspraak tot op het hoogste niveau en dermate eerlijk verloopende verkiezingen dat zelfs de Amerikanen aan beide een voorbeeld kunnen nemen? *Hoe* kunnen wij ervoor zorgen dat de Russische en Europese kijk op een aantal toch essentiële zaken als democratie en mensenrechten parallel gaan lopen in plaats van voortdurend op elkaar te botsen, zoals met betrekking tot Joegoslavië en de Kaukasus? Ik denk dat iedereen in Brussel dat graag zou willen weten, maar we vernemen het niet.

Wel weidt de auteur eindeloos uit over de zijns

inziens onzinnige cultuur-historische antithese tussen het westen en het oosten van Europa als ondergrond voor de fundamentele verschillen in vooruitgang tussen Polen en Rusland. Hij schijnt zelfs dit fundamentele verschil enigszins te ontkennen, of ten minste hoofdzakelijk te wijten aan *self-fulfilling prophecy*. Het komt mij echter toch iets te gemakkelijk voor om de kwestie op deze wijze af te doen, en de geconstateerde scheefgroei voornamelijk aan de gevolgen van foutieve *beeldvorming* te wijten, waarbij retoriek met realiteit zou zijn verward. Hij zal er toch niet om heen kunnen dat er thans metterdaad grote verschillen in vooruitgang zijn. En hij zal toch ook niet kunnen ontkennen dat het volkomen door oorlogsgeweld verwoeste Duitsland na 1945 door de Marshall-hulp snel op de been geholpen was en binnen tien jaar al midden in zijn *Wirtschaftswunder* verkeerde, terwijl alle miljarden die het afgelopen decennium in het geenszins door oorlogsgeweld verwoeste Rusland zijn gepompt, nog weinig meer hebben opgeleverd dan protserige limousines voor een zichzelf verrijkende elite? Hij zal dan toch ook moeten constateren dat er in Duitsland vóór 1933 sprake was van een goed ontwikkelde *civil society*, die na de capitulatie de wederopbouw voortvarend aan kon pakken, en deze in Rusland vóór 1989 geheel en al ontbrak, en vóór 1917 eveneens? En hij zal zich toch ook moeten afvragen hoe dat dan komt?

Ten minste toch zal hij, als hij niet in de religieuze wortels van onze beschaving de oorzaak wil zoeken, met een goed beargumenteerde alternatieve verklaring moeten komen voor het feit dat het voorbij Estland met de opbouw van een 'Europese' samenleving stelselmatig maar niet wil vlotten: dat het niet alleen met Rusland onder Poetin weer de dictatoriale kant opgaat, maar dat dit in Wit-Rusland al veel langer het geval is, dat Oekraïne op de wereldcorruptiehitlijst ongeveer bovenaan staat en dat de Roemeense samenleving tot op het bot is doorgerot. Waarom is in Warschau het maatschappelijk leven na de Val van de Muur krachtig opgebloeid, en komt men op de markt in Minsk niet veel verder dan het passief ruilen van een oude sok? Eén ding immers hadden de Duitsers na twaalf jaar Duizendjarig Rijk nog niet verleerd, en dat was de wil en de kracht tot eigen initiatief, en die kwam niet uit het niets. Van Elsuwege kan in dit verband toch evenmin om de vaststelling heen dat al die GOS-landen nog niet aan de meest basale voorwaarden van een westerse rechtsstaat en democratie voldoen, en – de rapporten van Günther Verheugen getuigen daar keer op keer van – in dat opzicht opnieuw de afgelopen vijf jaar, bij alle in het Westen betoonde goedwillendheid, nauwelijks enige wezenlijke vooruitgang hebben geboekt.

Loze beloften

Het is zeer wel mogelijk dat het er voor sommigen over vijftig jaar een stuk beter uitziet, maar zó lang kan men de politieke verhoudingen niet bevriezen. De geschiedenis ontwikkelt nu eenmaal, juist ingevolge die langdurige en bijna uitzichtloze achterstand van Oost-Europa, in de tussentijd haar eigen dynamiek – een dynamiek die niet door vage beloften voor de verre toekomst over een EU-lidmaatschap en intensievere economische samenwerking is te bezweren, zolang die beloften niet van een op afzienbare termijn praktisch uitvoerbare en vruchtbare invulling zijn te voorzien. Wat precies moet een partnerschap tussen de Unie en Rusland concreet inhouden, wil dat meer zijn dan een bundeling van loze kreten, die bij de bevolking ginds wegens veel te hoog opgewekte verwachtingen over betere sociale tijden al spoedig onvermijdelijk in grote teleurstelling resulteert? De recente politieke terugslag in Roemenië, waar men bij de verkiezingen uiteindelijk tussen xenofob-rechts en ex-stalinistisch had te kiezen omdat het westers georiënteerde midden geheel was weggevaagd, is van dergelijke onhoudbare, uit een volstreekte onderschatting van de mentale en sociale transitieproblemen ter plekke resulterende beloften het gevolg. De electorale cyclus kent nu eenmaal heel andere tijdsintervallen dan de economische, en dat maakt, om uit groteske misvattingen voortvloeiende ontsporingen te vermijden, de vraag naar de oorzaken des te meer relevant. Wat namelijk vóór alles nodig is om enige wezenlijke verbeteringspoging kans van slagen te geven, is het besef dat de daartoe benodigde tijd een heel andere dimensie kent dan de reparatie van concrete oorlogsschade in Priština, en dat wij landen als Tsjechië, die in tal van opzichten veel dichterbij ons staan, daarop niet decennia kunnen laten wachten.

Waarom kon Slovenië zich na 1989 wel tot een fatsoenlijke democratie ontwikkelen, en Albanië niet? Dat *moet* toch iets te maken hebben met cultuur, met door die cultuur bepaalde politieke tradities, met door de inwoners van een land verinnerlijkte en voorts in dagelijks gedrag omgezette opvattingen over de verhouding tussen individu, familieclan, overheid en maatschappij? Wie, zoals Van Elsuwege, een theorie afwijst – waarbij het op grond van gymnasiale sentimenten bij westerse politici die uit ahistorische onkunde voortvloeien, ooit per abuis bewerkstelligde, en nog steeds allerwege als voortijdig ervaren EU-lidmaatschap van Griekenland nu toch werkelijk niet als tegenargument kan dienen! – doet er, om te kunnen overtuigen, wel goed aan zelf met een betere verklaring te komen. In zijn artikel ontbreekt evenwel nog zelfs maar het begin daarvan. De noodzaak daartoe bestaat eens te meer daar de nu langzaam weer steeds

zichtbaarder wordende scheidslijn die van St.Petersburg achterlangs Slowakije naar Sarajevo loopt, toch wel bijzonder aardig met die eeuwenoude religieuze oostgrens van het Avondland spoort. Dat kan toch niet zuiver toeval zijn, of slechts scheve perceptie op basis 'van een bepaald opgedrongen, bevooroordeeld cultuur-historisch wereldbeeld'? Van Elsuwege zal toch met iets substantiëlers moeten komen om deze these te weerleggen, en in dat geval verneem ik zijn visie graag.

Scheidslijn niet te voorkómen, hoogstens te verzachten

Dit is geen puur academische kwestie. Een dergelijke visie is namelijk niet onbelangrijk, als het gaat om het ontwikkelen van de meest zinnige politiek ten opzichte van Oost-Europa. Wie de oorzaken van de bestaande kloof niet doorgrondt, kan ook niet met de beste oplossing komen – en wie op grond van zijn analyse van de oorzaken concludeert dat die oorzaken zo diep liggen dat de kloof niet binnen afzienbare tijd te dichten valt, zou ook wel eens wat eerder de zinloosheid van elke krampachtige poging tot dichten kunnen inzien. Mij lijkt het ontstaan van zo'n nieuwe maatschappelijke scheidslijn tussen Oost en West, hoe betreurenswaardig ook uit zowel hooggestemde ideële als alledaags zelfzuchtige beweegredenen, ten gevolge van dieperliggende culturele factoren tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Wij kunnen deze scheidslijn misschien verzachten, we kunnen deze echter hoogstwaarschijnlijk niet voorkómen. De taak waarvoor het Westen zich gesteld ziet, is derhalve niet hoe het ontstaan van deze scheidslijn met alle geweld te verhinderen, maar hoe hiermee in de toekomst op de meest doordachte en evenwichtige wijze om te gaan.

Dat kan men zo zien of niet willen zien, maar in elk geval zal men ter zake toch iets moeten *zien*. Alles wat anders is dan het eigene laat zich slechts veranderen, indien men *erkent* dat het anders is, en men beseft waardoor en waarom. Zelfs in het donker zijn niet alle katten grauw. Men kan de bestaande verschillen in politieke opvattingen en omgangsvormen tussen het Binnenhof en het Kremlin toch immers moeilijk negeren of alleen maar toeschrijven aan een verkeerd soort, want nodeloos onderscheid makend, mythologisch wereldbeeld. Bovendien is ook beeldvorming – ten aanzien van de ander en ten aanzien van zichzelf – een deel van de realiteit, die door haar eeuwenoude verinnerlijking het denken en handelen van de betrokkenen in beide kampen al generaties lang als bijna vanzelfsprekend bepaalt, dientengevolge tegelijk ook voor het heden niet geheel uit de lucht gegrepen is, en de scheiding tussen subjectieve beleving en objectieve werkelijkheid die Van Elsuwege

klaarblijkelijk tracht aan te brengen enigszins kunstmatig maakt. Ook het denken *over* de wereld vormt onderdeel *van* de wereld, in Rusland zo goed als hier, en die denkpatronen bepalen voortdurend onze keuzen op tal van terreinen en laten zich niet zo snel veranderen op hoger wetenschappelijk bevel. Met zijn rijk geannoteerde theorieën over retoriek versus realiteit lijkt Van Elsuwege in dit opzicht toch enigszins het slachtoffer te zijn geworden van het soort modieuze postmoderne gedachtenkronkels volgens welke alle perceptie slechts persoonlijke inbeelding is, en alle interpretatie van de werkelijkheid slechts een 'als middel om er bepaalde doelstellingen mee te bereiken' geconstrueerd en los van die werkelijkheid *zélf* staand kunstmatig vertoog. Zonder een wereldbeeld, of dit nu cultuur-historisch bepaald is of niet, laat zich echter *überhaupt* geen enkele situatie analyseren, en blijft elke goedwillende poging tot verbetering beperkt tot onsamenhangend gedoe.

Mythen en foutieve perspectieven

De gevolgen van een dergelijk gebrekkig inzicht zijn immers ook in de eerste jaren na 1989 uitvoerig gebleken, toen allerlei westerse politici zonder *enig* onderscheid makend wereldbeeld klakkeloos een specifiek angelsaksisch kapitalistisch model naar het oosten trachtten te transplanteren. Hier werden nu juist de 'mythen en foutieve perspectieven' ten aanzien van de Russische samenleving gelaten voor wat zij waren, met alle rampzalige gevolgen vandien. Van het weinige dat er anno 1989 nog aan maatschappelijke samenhang in de Sovjetunie over was, resteert nu vrijwel helemaal niets. Zelden is een land van ruimschoots boven de Evenaar er de laatste decennia zo slecht aan toe geweest als Rusland, na bij Thatcher in de leer te zijn gegaan. Desondanks schijnen sommigen nog te menen dat er niet te veel en te snel, maar juist te weinig en te traag is geprivatiseerd, en dat als het marktmechanisme morgen nu maar eens echt op Rusland wordt losgelaten, de al minstens sedert Lenin beloofde heilstaat alsnog in Siberië aan de horizon gloort. Zij zijn als de artsen uit de Middeleeuwen die als enige remedie tegen onbekende kwalen over aderlaten beschikten, en als de verhoopte verbetering niet intrad daaruit niet concludeerden dat aderlaten kennelijk fout was, maar dat er integendeel juist nog méér adergelaten moest worden, en als vervolgens de patiënt overleed tot de slotsom kwamen dat er dus niet genoeg adergelaten was.

Ook in Nederland zijn er, die van het tamelijk gedachteloos kopiëren van westerse structuren en verhoudingen iets te veel de redding verwachten; zo gaf in het juninummer van de *Internationale Spectator* ook VVD-Tweede-Kamerlid H. van Baalen nog van

deze opvatting blijkt.² Meer markt, daar komt zijn betoog tamelijk stelselmatig op neer: 'Het probleem met de privatisering in Rusland is dat deze nooit werkelijk is uitgevoerd.' Sommige gelovigen zijn zeer vast in hun geloof. Dat die privatisering in Rusland misschien gewoon niet op succesvolle wijze uitvoerbaar was, omdat de noodzakelijke maatschappelijke en culturele voorwaarden ontbraken om deze tot een succes te kunnen maken – omdat Rusland niet alleen de geestelijke erfenis van zeven decennia communisme, maar ook die van zeven eeuwen tsarisme te torren heeft – wordt niet in de overwegingen betrokken, en ook overigens heeft de auteur als adviseur van het Kremlin van valse schroom geen last. Rusland moet, zo kan Poetin hier lezen, niet meer een grote mogendheid willen zijn, want de economische basisvoorwaarden daarvoor ontbreken en daardoor 'heeft het land zijn positie als grote mogendheid verspeeld', want 'niet belangrijk lijken, maar belangrijk zijn zou de leidraad van de Russische politiek moeten zijn'.

Voor de staat moet terug in zijn hok. De machthebbers moeten dan ook ophouden, zoals de president steeds maar in zijn redevoeringen doet, deze als 'belangrijkste drijvende kracht voor elke vorm van verandering, gebaseerd op de tradities en huidige toestand van het land' te beschouwen, want dat is 'geen vooruitstrevende visie op besturen, maar vooral achteruit kijken'. Het moet geen achterbakse monsterverbonden met Iran sluiten omwille van de olie van de Kaukasus, want 'ook hier geldt dat Rusland er beter aan doet zich te profileren als betrouwbare partner dan chantage te plegen'. Het moet binnenslands het bedrijfsleven alle ruimte bieden en niet schromen onrendabele staatsindustrieën voortvarend te sluiten, 'desnoods met een shocktherapie naar Pools voorbeeld'. Het moet niet willen streven naar autarkie, want dat is 'in deze mondiale eeuw een doodlopende weg'. Het moet daarom beter 'inspelen op een veranderde werkelijkheid'. Feiten dienen namelijk de toon aan te geven, geen achterhaalde concepten. Waarlijk een prachtig politiek program!

Het is alleen wel erg van buitenaf opgeschreven, dit cluster welgemeende raadsragen, geformuleerd door een goedbedoelend Nederlands kamerlid uit de contreien van Kok. Rusland moet, zo gaat het dan ook monter verder, eindelijk de rechtsstaat eens invoeren, opdat het 'kan deelnemen aan de wereld-economie, investeringen kan aantrekken en zich volledig kan ontdoen van oude structuren', want 'het einddoel kan niet anders zijn dan meer markt in een globaliserende wereld. Meekomen is het parool en niet tegen- of ophouden.' Ferme taal, die het ongetwijfeld goed doet op een aandeelhoudersvergadering van Microsoft, maar of zij ook appelleert aan de angsten en gevoelens van de gemiddelde Russische

boer, burger of bureaucraat als die straks weer in het stembokje staat, is de vraag. Hoe dit namelijk moet, die invoering van de rechtsstaat en hoe vooral – want dat is essentieel – de Russen ervan te overtuigen dat het beter is dit te willen moeten: daarover lezen wij in het hele artikel van Van Baalen andermaal niets.

Belemmeringen waar de (gewone) Rus voor staat

Het schetsen van een alternatief beleid vergt namelijk een zeker inlevingsvermogen in de eigen perceptie van de inwoners van Rusland, en daarmee een zeker inzicht in de belemmeringen waarvoor de gewone Rus – en ook de minder gewone – staat, als hij al dit moois probeert te moeten: de rechter die geen onrecht spreken wil, maar er vanwege hogere belangen toch met half verholde dreigementen toe wordt gedwongen; de ondernemer die iets ondernemen wil zonder bij succes direct door de maffia te worden afgeperst, en beroofd is van de mogelijkheid daarvoor enig verhaal te kunnen halen bij het justitieapparaat omdat dat evenmin bijzonder deugt. En dan ten slotte zij, die Van Baalens vroegere voorman Wiegel altijd placht te betitelen als 'de gewone mensen in het land'. Wat heeft hij hun te bieden, en bezit wat hij hun te bieden heeft, voor hen ook enige overtuigingskracht omdat het hun werkelijk binnen afzienbare tijd een minder misere toekomst belooft? Of zal het eerder op korte termijn het omgekeerde brengen, in een maatschappij waar het inmiddels niet de eerste zorg is om ver van te voren voor een permanente overwintering als gepensioneerde aan de Costa del Sol te sparen, maar men moet zien te overleven van dag tot dag?

Vermanende praat over Poolse shocktherapieën aan Poetins adres klinkt vanuit het Haagse pluche erg fraai en heldhaftig, maar voor de totale sociale ontwrichting die dit in tal van grote steden, die volledig van twee of drie megafabrieken afhankelijk zijn, teweeg zal brengen, heeft tot dusver nog niemand een voor de betrokkenen aanvaardbare oplossing verzonnen. Voor Poetin zowel als voor menige provinciegouverneur vormt daarmee de dan optredende massale werkloosheid, die achter Novosibirsk echt niet in een mum van tijd door de welgemoede Nina Brinks van het Westen zal worden verholpen, een aanmerkelijk groter en voor de eigen machtspositie plus de binnenlandse stabiliteit veel acuter probleem, dan periodiek weerkerend IMF-geklag inzake een onevenwichtige betalingsbalans of een oplopend financieringstekort. En wel, en dat wordt thans in krijtgestreepte kringen wel eens vergeeten, omdat rentevoet en beursnotering voor ontslagen, ontevreden en opstandige onderdanen slechts economische abstracties zijn, en kou, honger en dakloosheid niet. Politiek is niet allereerst een zaak van economie, maar van psychologie.

Ook zal in Nederland misschien niemand ontken-
nen dat Rusland te groot en te centralistisch is om
goed bestuurd te kunnen worden, zodat de beste
oplossing voor Rusland in theorie ongetwijfeld ge-
legen is in het opheffen ervan. Alleen is dat wat objec-
tief verstandig is, politiek niet altijd haalbaar, want
daarvoor staan tal van wetten in de weg, en prakti-
sche bezwaren, alsmede nog zo wat meer. Daarom
vrees ik dat weinig machthebbers in het Kremlin, op
grond van hun belangen en de perceptie daarvan, snel
uit vrije wil met het program-Van Baalen zullen
instemmen. Poetin haalt nu zelfs integendeel – en dat
is vanuit zijn positie ook heel begrijpelijk – de touw-
tjes weer aanmerkelijk strakker aan. Een politiek
betoog dat slechts in abstracte beleidsidealen blijft
steken en nergens aangeeft, hoe deze idealen aanslui-
ten op de beleavingswereld van degenen die nog altijd
dat beleid op basis van een *eigen* overtuiging van de
wenselijkheid ervan zullen moeten realiseren, is geen
zinnig politiek betoog. Het komt er namelijk – om na
1989 nog voor eenmaal Marx te variëren – niet op
aan, de wereld slechts vanuit de overtuiging van het
eigen gelijk te begrijpen, maar om de tegenpartij er
met voor haar overtuigende argumenten toe te bren-
gen die wereld op de gewenste wijze te veranderen.

En ook in Van Baalens bijdrage blijkt dan de
grondvraag niet te worden beantwoord hoe een
democratische samenleving van burgers op te bouwen
bij zoveel tegenwerking van oppermachtige krachten
die daar juist géén baat bij hebben, op te bouwen
bovendien op een manier dat de betrokkenen het ook
direct zo ervaren dat zij daar beter van (kunnen) wor-
den, en niet eerst in grote getale onder de bestaans-
grens worden gedrukt. Het Russische referentiekader
is immers geheel anders dan dat van een West-Euro-
peaan, op grond van andere historische ervaringen en
angsten. Kort en goed: de westerse recepten hebben,
zoals iedereen kan constateren, de meeste inwoners
van Rusland sinds Gorbatsjov niet de ooit door Kohl
aan de Oost Duitsers beloofde bloeiende landschap-
pen, maar slechts ellende gebracht. Daarbij geldt: je
weet wat je hebt, en je weet niet of wat je krijgt ook
beter is. Voor de keuze gesteld tussen een onbekende
democratie en onzekerheid enerzijds, en halve dicta-
tuur met meer zekerheid anderzijds, kiezen veel Rus-
sen voor het laatste – niet omdat beide per definitie
bij elkaar zouden horen, maar omdat zij nu in de
politieke praktijk slechts die keuze aangeboden
menen te krijgen, en op grond van hun wereldbeeld
hebben aan te nemen dat er ook geen andere
keuze mogelijk is. Waar de met de 'democratie' mee-
gebrachte 'markteconomie' tot grootschalige verpau-
pering heeft geleid, kan noch méér markt, noch méér
democratie de meeste Russen thans veel vertrouwen
inboezemen, en het besef in het Westen van die ziens-

wijze is een eerste voorwaarde om van hieruit ook
maar iets ter verbetering van de situatie aldaar te
kunnen doen.

Over het kopen en stelen van appels

Een functionerende *civil society* is namelijk in de kern
gebouwd op vertrouwen en betrouwbaarheid, en om
het eerste te bereiken moet er van het laatste sprake
zijn. En daarbij gaat het, waar de tijd van autarkische
kleinschalige gemeenschappen van bloedverwanten
voorbij is, noodzakelijkerwijs niet alleen om het ver-
trouwen en de betrouwbaarheid van naaste vrienden
en familieleden, maar ook om die van alle willekeuri-
ge andere participanten aan de maatschappij. Een
spoorwegaarbeider die kisten met appels moet overla-
den en vermoedt dat hij straks trek in een appel
heeft, zal in Nederland over het algemeen van die
appels afblijven, omdat hij voor het ongeschonden
overladen van die appels een salaris ontvangt, waar-
van hij niet alleen straks in de winkel appels kan
kopen, maar nog heel wat andere aangename dingen
meer. Hij moet dus, om op dat moment van die
appels af te blijven, van twee dingen op aan kunnen:
dat hij inderdaad een salaris ontvangt om straks in de
winkel appels te kopen, en dat die appels ook werke-
lijk straks in de winkel liggen. Beide verwachtingspatro-
nen hangen nauw met elkaar samen. Liggen er name-
lijk daarentegen nooit appels in de winkel, dan heeft
keurig overladen ervan met het oog op latere aankoop
geen zin. Wordt er geen appel keurig overgeladen,
dan komt er nooit een appel in de winkel terecht. Dat
is nu precies vérgaand in Rusland het geval.

Aan geen van beide basisvoorwaarden wordt thans
voldaan, en in die wetenschap gaat het voorlopig *blij-
vend* mis. Onze spoorwegaarbeider ziet zelden appels
in de winkel, doordat zijn collega's die appels onder-
weg al grotendeels hebben gejat, en daarom jat hij
mee – ook omdat het onzeker is of hij, door de finan-
ciële problemen waarvoor het jatten zijn werkgever
stelt, wel ooit salaris zal ontvangen om één van die
appels later alsnog te kunnen kopen. Daarmee wordt
de kans dat er appels in de winkel belanden nog
geringer, en wordt de kans dat hij ooit voor het over-
laden van appels salaris ontvangt eveneens minimaal.
Zijn werkgever verkoopt immers geen appel meer aan
de winkel en ontvangt dus geen geld meer om zijn
salaris te betalen – waarmee dus ook door zijn eigen
steelgedrag juist de situatie in stand gehouden wordt
dat hij geen geld in handen krijgt om op een legiti-
me manier in zijn behoefte aan appels te voorzien, en
hij bovendien aan dat geld niets zou hebben, omdat
er in de winkel geen appel meer voor te kopen valt.

Dat laatste bevestigt de betrokkene dan natuurlijk

alleen maar in zijn opvatting dat hij door (al dan niet eigenhandige) uitbetaling in natura en ruilhandel in zijn onderhoud zal moeten voorzien, en in sommige fabrieken van de voormalige Sovjetunie gaan de werknemers op het eind van de maand dan ook niet met enige honderden roebels, maar met enige honderden rollen closetpapier naar huis, die dan bij de burens, werkzaam in een andere fabriek, ondershands gedeeltelijk tegen een jaarvoorraad aan schoensmeer of stopcontacten kunnen worden ingewisseld. Om die vicieuze cirkel te doorbreken, en het vertrouwen in de 'normale' kringloop van een geldeconomie te herstellen, is wel wat meer nodig dan het obligate geroep om 'meer markt'.

Gezien deze gigantische problemen van Rusland, die *mutatis mutandis* ook voor de andere GOS-staten en enige gewezen sovjetsatellieten op de Balkan gelden, is het maar de vraag of het mogelijk is Poetin of Loekasjenko tot de integrale doorvoering van het programma-Van Baalen bij wijze van nieuw vijfjarenplan te verleiden. En als dat niet lukt – en er bestaan tal van gegronde redenen om aan te nemen dat dat niet lukt – staat Europa voor de vraag: wat dan? Dan namelijk blijken de wegen van Europa en Rusland niet parallel te kunnen lopen, en de oplossingen die men in Moskou voor bepaalde conflicten en problemen ziet, haaks op die van Brussel te staan.

Wie denkt dat voor Poetin zelfbeschikking, democratie en mensenrechten dezelfde prioriteit bezitten als voor het Westen op grond van ons waardenpatroon het geval is, vergist zich, en dat betekent dat als het Westen van de bevordering van deze waarden een serieuze kwestie maakt – en dat moet het binnen Europa om niet zijn geloofwaardigheid te verliezen en zijn geestverwanten en potentiële bondgenoten van Tallinn tot Tirana van zich te vervreemden – de Europese Unie onvermijdelijk regelmatig op de door geheel andere belangen en doeleinden bepaalde Russische buitenlandse politiek zal botsen. Dat is waar het om gaat, op het moment dat Rusland tracht te verhinderen dat Polen zich *als soeverein land* bij de NAVO wil aansluiten, of wanneer Ivanov in 1999 ijlings naar Belgrado afreist om Milošević in het zadel te houden en daarmee het laatste restant van Russische invloedssfeer op de Balkan te redden. Uiteraard vloeit de politiek van de grotere Europese landen ten aanzien van Joegoslavië ook niet altijd uit pure onbaatzuchtigheid voort, maar in het kielzog daarvan worden nog altijd eerder democratische normen en waarden geëxporteerd dan in het geval van het Kremlin, zoals het Russisch optreden in Tsjetsjenië bewijst.

Het is dan ook in het besef dat Rusland niet van vandaag op morgen in een rechtsstaat is te veranderen, en dat zijn buitenlandse politiek dus andere criteria zal hanteren en daarmee regelmatig op de Euro-

pese doelstellingen zal botsen, dat het Westen – na toch wel zeer lang en voorzichtig getreuzel ten aanzien van Joegoslavië – in Kosovo ingreep: het was in de voorgaande jaren afdoende illusionair gebleken dat met Jeltsin tot overeenstemming kon worden gekomen aangaande een aanpak die aan het hoofdprobleem in de desbetreffende regio – het agressieve Servische bewind – metterdaad een einde zou maken. Het is om die zelfde reden dat men zich in Brussel niet door Moskou heeft laten chanteren waar het de NAVO-uitbreiding betrof, omdat iedereen wist dat ook dienaangaande, op grond van de uiteenlopende percepties, op vriendschappelijke wijze geen overeenstemming te bereiken zou zijn.

Afwegen van risico's

Natuurlijk kan men zich in beide gevallen afvragen of de gevolgde handelwijze de meest verstandige was en de behaalde terreinwinst tegen de vertroebeling van de relatie met het Kremlin opweegt. Terecht stelt Meesman in zijn artikel in het decembernummer 2000 die vraag.³ Zijn betoog zou echter aanmerkelijk aan waarde en overtuigingskracht hebben gewonnen indien hij – en hij is niet de enige criticus die dit de afgelopen jaren nagelaten heeft – ook de voors en tegens van de mogelijke alternatieven tegen de nadelen en risico's van de gemaakte keuzen had afgewogen. Wat, als in 1991 Kroatië en Slovenië niet erkend waren? Wat, als in 1999 niet in Kosovo was ingegrepen? Wat – en dat is ook de vraag die Van Elsuwege zich zou moeten stellen – zijn de risico's voor de toekomst als men ingevolge de Russische protesten Polen *wel* buiten de NAVO had gehouden? Wat, als men inzake het Baltische trio Moskou straks enig vetorecht zou geven?

Wie de risico's die nietsdoen met zich zou kunnen brengen namelijk in zijn beschouwing betreft, vindt mogelijk ook een antwoord op de vraag waarom het Westen zo heeft gehandeld als het heeft gehandeld. In een chaotische tijd zoals wij die internationaal sinds 1989 beleven, waarin alles verschuift, is angstvallig stil blijven zitten op lange termijn namelijk niet altijd de meest verstandige optie, en soms het slechtste van twee kwaden. Niet voor niets trok Truman een paar jaar na de Tweede Wereldoorlog een duidelijke lijn ten aanzien van Iran, zodat de tegenpartij wist waar zij aan toe was, en deed Bush dat veertig jaar later met Irak eveneens (om die alleen iets te snel weer te vergeeten). Om die zelfde reden heeft het Westen thans vermoedelijk terecht de gelegenheid aangegrepen om die lijn voor de toekomst een stuk oostelijker te kunnen trekken. Dit is ook ten minste in het belang van zowel het Balticum als de Balkan zelf, die beide van al die – uit welke machtspolitieke oogpunten dan ook verklaarbare – Russische bemoeienis de afgelopen eeu-

wen niet echt veel beter zijn geworden, en waar nu grote delen van de bevolking om die reden het oog vol verwachting op Prodi en niet op Poetin hebben gericht.

Bij de vraag of het verstandig was de NAVO uit te breiden, zal men altijd de tegenvraag moeten stellen, of het *nalaten* daarvan dan nóg verstandiger zou zijn geweest. Zeker bestaat, en dat risico wordt terecht vaak aangekaart, de kans dat daardoor in Rusland bruin-rode nationalistische krachten worden losgemaakt, en het huidige autoritair, maar ten opzichte van het Westen relatief terughoudend bewind voor een totalitair en agressief expansionistisch regime plaatsmaakt, waarmee de Koude Oorlog terug zou keren. Maar men moet dit risico dan wel, en dat ontbreekt voortdurend, afwegen tegen het risico dat ondanks een stelselmatig westers rekening houden met de Russische gevoelens, die duistere krachten *alsnog* op basis van de niet op korte termijn te verhelpen sociaal-economische misère aan de macht komen en zich opnieuw tegen het Westen keren – alleen dan wél met de Russische legers niet aan de Boeg en de Narva, maar binnen de kortste keren aan de Neisse en de Oder. En dan is het voor de vreedzame opname van Polen in de NAVO, waar dan iedereen ongetwijfeld hard om zou roepen, beslist te laat.

Het gaat hier dan ook niet zozeer, zoals Meesman stelt, om het bezweren van geesten uit het verleden, als wel om het voorkómen van potentiële gevaren voor de toekomst, teneinde het definitief onmogelijk te maken dat Rusland opnieuw de Midden-Europese staten van hun vrijheid en democratie kan beroven, voor het geval de harmonische relatie tussen Brussel en Moskou, die velen als visioen voor ogen staat, over een jaar of wat toch niet geheel de werkelijkheid blijkt te worden. Om van de psychologische gevolgen die een permanente afwijzing van Polen om Rusland te ontzien in Polen zullen hebben, te zwijgen, omdat dan het Midden-Europees gevoel net als vóór de Tweede Wereldoorlog verraden te zijn de kop zal opsteken, en snel in anti-Europese en anti-democratische sentimenten zou kunnen resulteren, zoals die nu al door de vertraagde uitbreiding van de Unie zijn te bespeuren. Met een onstabiel Polen vlak naast Duitsland zijn we dan nog veel verder van huis. Ook dit zal iedere criticaster moeten afwegen tegen de onmiskenbare stabiliteit die de NAVO-uitbreiding voor de Poolse democratie teweegbrengt. Ook op Spanje heeft dat indertijd na Franco die uitwerking gehad.

Achteraf moet men dan ook constateren dat het inderdaad verstandiger was wel uit te breiden dan om dit niet te doen, ook omdat Rusland vanwege zijn afhankelijkheid van westerse steun niet bij machte was op *dat moment* zijn protest van woorden door gevaarlijke daden te laten volgen. En op vooruitzien

op het gunstige moment komt het vaak aan, want op het moment dat iets als urgenter wordt gevoeld, is het moment ervoor ook meestal veel ongunstiger. In dit geval gaf dat dan ook terecht de doorslag. Natuurlijk moet men het Kremlin niet nodeloos provoceren, en daarom is het van belang dat deze uitbreiding, die allereerst een politiek doel dient – omdat zij in geval van nood duidelijk militaire garanties impliceert en zo Rusland van Poolse avonturen afhoudt – tegelijk in militair opzicht een *low-profile* karakter draagt. Om in Rusland het latente trauma van 1812, 1914 en 1941 niet nodeloos voedsel te geven, dient Polen niet met oorlogstuig te worden volgepropt. Op die manier kan een deel van de, hoezeer nu ook onterechte, maar wél historisch alleszins begrijpelijke angst van de Russen voor een invasie vanuit het Westen weggenomen worden, zonder het recht van een soeverein en democratisch land om zijn eigen partners te kiezen geweld aan te doen.

Veel sterker stoort in het artikel van Meesman het gemis aan enige uitweiding over de mogelijke alternatieven waar het Joegoslavië betreft. Iedereen in dit land weet precies wat de NAVO *niet* had moeten doen, en Rob de Wijk heeft, voor zover het de klungelige en halfslachtige *militaire* aanpak van de Kosovo-operatie betreft, daarbij zeker alle gelijk aan zijn kant. Maar militair gekluns sluit een correcte politieke kijk niet uit. Want wat had de NAVO dan *wel* moeten doen? Niets doen? Dat had Europa sinds 1989 ten aanzien van Milošević al tien jaar lang gedaan. Het resultaat zal toch niemand erg florissant willen noemen. Bij een evenwichtige beoordeling van de juistheid of onjuistheid van het NAVO-ingrijpen is dan óók nodig dat men méér in de beschouwingen betreft dan enkel de door NAVO-bommen aangerichte schade en de zich in nukkig tegenstribbelen vertalende frustraties van enige niet al te frisse heren in Moskou en Belgrado.

Ten *eerste* kan men het hele probleem niet afdoen als iets dat geen werkelijk belang van ons raakt. Daarvoor is het gewoon te dichtbij. Een dergelijke brandhaard van instabiliteit zo dicht bij de EU-landen Italië, Griekenland en Oostenrijk, en de toekomstige lidstaten Slovenië en Hongarije, kon Brussel niet onverschillig laten. Alleen al de vluchtelingenstromen die de Joegoslavische oorlogen hadden losgemaakt, dwongen, met het oog op interne problemen met xenofobe tendensen waar zij de regeringen in Rome, Wenen en Berlijn voor stelden, tot een iets andere politiek dan aanvankelijk in de begindagen van het conflict uit vóórgaande onwetendheid door Van den Broek en de zijnen ten toon was gespreid.

Ten *tweede* had de ervaring van de afgelopen jaren geleerd dat Milošević een permanente bron van onrust vormde, die niet uit zichzelf tot bedaren zou komen – dat was de les van Slavonië, van Bosnië en nu

opnieuw van Kosovo. Men wist net voldoende van Srebrenica om te weten dat een herhaling in Priština niet echt ondenkbaar was. Europa kon, nadat het al jaren in de problematiek verwickeld was geraakt, niet opnieuw over zich laten lopen, wilde het niet als volstrekt tandeloos worden ontmaskerd. Dat indien men Milošević liet begaan Macedonië en de Vojvodina de volgende slachtoffers van de Servische agressie zouden zijn, liet zich weliswaar niet met zekerheid voorspellen, maar toch wel vermoeden, en dan stond – met NAVO-partners Hongarije, Turkije en Griekenland beslist niet in de rol van onverschillige toeschouwers – de halve Balkan weer in brand. Dat was het risico van nietsdoen, waartegen het risico van ingrijpen toch iets geringer scheen. En in elk geval zullen toch ook de tegenstanders van dat ingrijpen achteraf moeten erkennen dat de gevolgen uiteindelijk alleszins zijn meegevallen: Poetin heeft nog niet de Derde Wereldoorlog verklaard, terwijl met het vertrek van Milošević het gevaar van grootschalige oorlog vooralsnog is geweken, hoezeer men ook voorlopig waakzaam dient te blijven voor een mogelijke terugkeer zijnerzijds aan de macht.⁴

Vanzelfsprekend zijn daarmee de problemen op de Balkan niet opgelost, maar met de machtswisseling in Belgrado is wel de basisvoorwaarde geschapen om *überhaupt* tot een begin van aanpak van de problemen te komen. Het is in dit verband in elk geval de vraag of bij niet-ingrijpen in Kosovo Milošević ook ten val zou zijn gekomen; ten minste moeten we constateren dat hij er na dat ingrijpen niet meer zit. Een zekere oorzakelijke samenhang – een verloren oorlog met voortdurend isolement zijn in een half-dictatuur (zoals de Servische er tot september 2000 eentje was) niet bevorderlijk om het vertrouwen van de bevolking te winnen – behoort hier niet tot de onmogelijkheden. Andermaal: bij alle terechte waarschuwingen voor de risico's vooraf hoeven we achteraf met de uitkomst, gezien de bestaande mogelijkheden en gevaren, alles bijeen genomen toch niet al te ongelukkig te zijn.

Erkenning onafhankelijkheid Slovenië en Kroatië

Tot slot dan de mythe dat alle ellende vooral door een voortijdig door Duitsland doorgedreven erkenning van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië in 1991 veroorzaakt zou zijn. Met alle respect voor onze gewezen gezanten in den vreemde: dat kan alleen de conclusie wezen van iemand die het decennium daarvoor heeft zitten slapen. Het zijn slechts zij die over de uiterlijke verschijnselen vallen die de innerlijke voortekenen niet verstaan.

Op het moment dat deze erkenning er kwam, was de zaak al veel te ver geëscaleerd om nog door vermaningen aan het adres van Ljubljana en Zagreb de boel

bijeen te kunnen houden. Dit eens te meer waar Milošević elke poot stijf hield – en in zijn gedrag juist door het maandenlang ten koste van alles niet-erkennen gestijfd werd. Op hem als aanstaand dictator moest, vanuit *zijn* denkpatroon geredeneerd, het voortdurend roepen dat Joegoslavië vooral één en ondeelbaar moest blijven – gevoegd bij de verklaring van de toenmalige Franse minister van defensie Chevènement dat Parijs, omdat Servië in 1914 een bondgenoot was geweest, vanzelfsprekend weer achter Belgrado zou staan – als een vrijbrief overkomen om door hardhandig ingrijpen de onafhankelijkheidsbewegingen de kop in te drukken, en de wereld heeft dat vervolgens geweten ook. Tegelijk was het voor de regeringen van Kroatië en Slovenië *op dat moment* al te laat om nog onder buitenlandse druk op hun schreden terug te keren. Het alternatief van niet-erkennen van hun onafhankelijkheid betekende nu impliciet Belgrado het fiat geven met fors geweld orde op zaken te stellen.

Los van het feit dat we de mogelijkheden van Europa om op die binnenlandse machtsstrijd invloed uit te oefenen niet moeten overschatten, suggereert reeds het geval van het nooit door het Westen erkende Tsjetsjenië dat, indien men in een bepaald land al de onafhankelijkheid heeft uitgeroepen en daarvoor de wapens heeft opgenomen, het voor de opstandelingen al te laat is zich slechts omwille van een buitenland dat daar niet op zit te wachten, weer naar het bevoegd gezag te voegen. Alleen militair geweld, zoals Poetin nu vergeefs tracht toe te passen, kan de onafhankelijkheidsstrijders, *als het eenmaal al zo ver is gekomen*, gewoonlijk nog dwingen hun voornemens op te geven, ook in de wetenschap dat, als men de strijd maar lang genoeg volhoudt en met succes ten einde weet te brengen, de buitenlandse erkenning van de onafhankelijkheid uiteindelijk wel volgt. Dat was zo met Indonesië na 1945, met België na 1830, met Amerika na 1776, en ooit ook met Nederland na de Opstand.

Dat ging dus ook, op dat moment, al lang en breed voor Joegoslavië op. Zelfs in het vrij onwaarschijnlijke geval dat de regeringen van Kroatië en Slovenië onder druk van Europa voor de dictaten van Servië hadden gebogen, was dit niet meer door hun eigen burgers geaccepteerd. En juist het feit dat Europa hen in de steek dreigde te laten tegenover de niets ontziende machtsinspiraties van Milošević, heeft in Kroatië de voorzichtig ontlukende democratie toen voortijdig in de knop gebroken en Tudjman, als diens tegenhanger tegelijk ook vérgaand het *produkt* van Milošević, aan de macht gebracht: de extremen versterkten hier als zo vaak weer eens elkaar. Waar de gematigde democratische krachten niet de steun van Europa ontvingen die zij mochten verwachten, was in

Zagreb de weg voor de fanatieke nationalistenvrij. Zij konden massaal electorale steun verwerven, omdat voor de meeste Kroaten de snelle onafhankelijkheid met het oog op de ontwikkelingen in Servië de absolute voorwaarde geworden was voor de nagestreefde vrijheid. Zij werden in de armen van groezeliger politici gedreven die wél voor de begeerde onafhankelijkheid pal leken te staan, welke gezien het hernieuwde centralisatiestreven van Belgrado als basisvoorwaarde voor een kansrijker bevrijding uit de neocommunistische omknelling gold.

Om ongeveer dezelfde redenen waarom de liberalen in Duitsland voor Bismarck kozen, en aan de eenheid de vrijheid offerden in de hoop de vrijheid na de eenheid weer te kunnen herwinnen, zo werd ook in Kroatië de individuele vrijheid tijdelijk ten behoeve van de collectieve opgegeven. Dat dictatoren zich vervolgens, zolang een oorlogssituatie voortbestaat – en eveneens wanneer een oorlog met succes tot een einde is gebracht – zich niet vrijwillig laten verdrijven, was een ervaring die de Kroaten ook met Tadjman moesten opdoen, maar nauwelijks was zijn kist gesloten, of de stembussen gingen open, en met Tadjman werd binnen een paar maanden ook zijn politieke partij ter aarde besteld.

Dat streven naar vrijheid in Kroatië en Slovenië dat men toen – met reden – alleen door het verwerven van de onafhankelijkheid dacht te kunnen bewerkstelligen, is de in Nederland veel vergeten achtergrond bij de gebeurtenissen in 1991. Daaraan was namelijk heel wat voorafgegaan. Allereerst een machtsstrijd in Joegoslavië, in het collectief dat Tito was opgevolgd, en waarbinnen geleidelijk de opportunistische apparatusjik Milošević was komen bovendrijven. Dan de *pere-strojka* en *glasnost* van Gorbatsjov, onbedoeld resulterend in de val van de Muur en in die van een hele reeks communistische regimes in de Russische satellietlanden bovendien. In het licht daarvan was het nagenoeg onvermijdelijk dat ook in het nabijgelegen Joegoslavië – dat het behoud van zijn eenheid en dictatuur al die decennia in hoge mate dankte aan de impasse tussen NAVO en Warschaupact, die ook elders veel wankelbare verhoudingen bevroor – democratische bewegingen de kop op stoken. Waar Warschau, Praag en Boedapest het communistisch juk van zich af wisten te schudden, wilden ook tal van burgers in Kroatië en Servië daarbij vanzelfsprekend niet achterblijven: zij wilden meer vrijheid en meer zelfbestuur; in het noorden van Joegoslavië wilde men in het kielzog daarvan ook een wat lossere band tussen de deelstaten.

Deze stroom botste echter haaks op de poging van een communistische klik in Belgrado om juist de groeiende tendens tot decentralisering en democratisering tegen te gaan, en de decennia lang door de dicta-

tuur met een dikke deken afgedekte wrijvingen binnen en tussen de diverse bevolkingsgroepen uit te buiten. Decentralisering en democratisering betekenden in het geval van het rijkere Slovenië en Kroatië onvermijdelijk dat er minder geld naar de partijtop en het buiten alle proporties opgeblazen Joegoslavische leger zouden vloeien, en dat betekende voor beide een dreigend verlies van macht.

Nu de communistische ideologie door de ontbinding van het Oostblok haar bindende overtuigingskracht had verloren, werd door de Servische machthebbers onder leiding van Milošević moeiteloos de ene ideologie voor de andere ingewisseld, en alles op de in de nieuwe situatie zeer bruikbare nationalistische kaart gezet. Om de macht in Joegoslavië te behouden, werd de autonomie van Kosovo en Vojvodina de nek omgedraaid, en samen met de vanouds trouwe Montenegrijnen had Milošević daarmee de helft van de acht stemmen in het federale presidium in zijn greep. Daarmee was het uiteenvallen van de federatie al nauwelijks meer te keren, tenzij met geweld. Toen Milošević in zijn eigen hoofdstad betogingen van Servische burgers voor meer democratie uit elkaar liet slaan, was er voor de democratisch gezinden onder de Slovenen en Kroaten – wilden zij niet straks in de federatie door Servië en zijn bondgenoten overstemd worden, waarmee de kansen op realisering van hun democratiseringsprogramma verkeken waren – maar één optie: zo snel mogelijk Joegoslavië te verlaten. Dat was precies wat zij, vanuit hun perspectief dat een democratisch Europa sympathiek had moeten wezen, met recht en reden in 1991 hebben gepoogd.

Westerse aanpak van kwestie-Joegoslavië fout

Juist door op dat moment nog zo stijfkoppig te verkondigen dat Joegoslavië ten koste van alles één moest blijven, heeft het toenmalige Europese triumviraat, Nederland inclusief, de ontbinding ervan versneld. Men had, en dat was de paradox, deze hooguit kunnen voorkomen, door dit voorkomen minder nadrukkelijk in het openbaar na te streven, en zowel de steun voor ontbinding als voor het behoud van de federatie van bepaalde voorwaarden afhankelijk te maken, omdat men, door bij voorbaat voor het ene te opteren, mogelijkheden op Belgrado nog druk uit te kunnen oefenen, nodeloos wegschonk. De Olympische pose van bovenpartijdige neutraliteit die Europa daarmee pretendeerde aan te nemen, betekende namelijk in de praktijk het kiezen van partij.

Misschien had in het tegenovergestelde geval Belgrado nog tot meegaandheid kunnen worden bewogen, en daarmee Zagreb eveneens. Zoals ook Den Haag na 1830 ten opzichte van België en na 1945 ten

opzichte van Indonesië aanmerkelijk inbond toen het door Londen respectievelijk Washington voor zijn onbuigzaamheid krachtig op de vingers werd getikt. Toen in het Joegoslavische geval Brussel namelijk, al beduidend te laat, daarna wél met sancties aan het adres van Milošević begon te dreigen, leek deze inderdaad even enigszins pas op de plaats te maken, om, zodra hij gewaar moest worden dat de Unie over een verdere aanpak hopeloos verdeeld bleek en zich tot tandeloos gegrom beperken moest, met volle kracht vooruit te gaan.

Kernfout van de Europese aanpak van de kwestie-Joegoslavië was dan ook niet een voortijdig erkennen van Slovenië en Kroatië, maar de volstrekte blindheid voor de motieven die daaraan ten grondslag lagen, omdat deze zo strijdig waren met de doeleinden van de Unieleden zelf, die het oog krampachtig op allerlei Europese, voor het al snel naderende jaar 1992 voorgenomen, unificeringsplannen hielden gericht. Gebio-logeerd door het ideaal van de eigen eenwording liet men zich keer op keer door de haaks daarop staande etnische problematiek en de daarmee samenhangende vele afscheidingsbewegingen verrassen. Het hoort niet, het mag niet, het is in strijd met de tijdgeest, die volgens een soort van magisch Brussels inzicht immers wilde dat in die jaren – globalisering troef – nu juist over de hele wereld de grenzen hun betekenis zouden verliezen en met andere historische werkelijkheden geen rekening hield. En dus gebeurde het toch.

Te lang heeft men daarop in Parijs en Londen gemeend te kunnen volstaan met een krampachtig bezweren van de staatkundige *status quo*, die niet langer stand houden *kon* omdat de pijlers waar zij op rustte er met de implosie van de Russische moloch onderuitgeslagen waren. En Den Haag handelde niet wezenlijk anders. Men debiteerde algemene wijsheden, men verklaarde de bestaande grenzen terwille van een eeuwig Europees evenwicht veel te lang heilig en wist op alle ingebrachte wensen en bezwaren van klagende en zich bedreigd voelende minderheidsgroeperingen niets anders te doen dan met monotone regelmaat te roepen dat er toch vooral niets aan mocht veranderen. Maar de wereld veranderde, en trok zich van de Haagse Eurostatica niets aan.

Ook Nederland immers, als vanouds niet door bijzonder veel inzicht in de complexiteit van de wereld voorbij Zundert en Zevenaar gehinderd, koos aanvankelijk aarzeland de verkeerde partij. Te lang werd gemeend dat de regering in Belgrado zich even redelijk op zou stellen als in Brussel vergaderende ministers van Landbouw indien geconfronteerd met problemen omtrent de regulering van de vleesexport, die toch ook allemaal hun boze boeren op het thuisfront hadden. Te lang werd geloofd, een dozijn geschonden wapenover-

eenkomsten lang, dat een keurig geschreven handtekening van een goedgekapt en goedgekleed heer aan alle ellende een einde zou maken, en dat men zich in Belgrado, ondanks alle voor de eigen achterban bedoelde onappetijtelijke retoriek over een Groot-Servië, netjes aan de afspraken zou houden. Te lang heeft men zich ook in de tijd dat Den Haag zelf de Europese voorzittershamer in handen had onder leiding van Van den Broek aan deze koers vastgeklemd.

Het gelijk van Genscher

De enigen die indertijd enigszins onderkenden hoe de verhoudingen feitelijk lagen, wat de *oorzaken* waren van het Sloveense en Kroatische onafhankelijkheidsstreven, en er hun beleid naar trachtten te richten, waren de Duitsers en de Oostenrijkers. Ongetwijfeld was de manier waarop Genscher tijdens dat Nederlandse voorzitterschap eigenmachtig begon te opereren en er niet voor terugschrok de veel te trage Unie te passeren, niet bijzonder elegant. Zeker was zijn optreden niet geheel conform de gebruikelijke diplomatieke omgangsvormen tussen gelijkwaardige regeringen, die immers geacht worden zich vóór alles naar de vergaderorde van de voorzitter te richten, ook al is het oorlog en ook al heeft de voorzitter dat nog niet door. En hij hield evenmin rekening met de overgevoelige tenen van een hinderlijk landje dat zich, blijkens de aarzeling even later om ook Macedonië als onafhankelijke staat te erkennen, in zijn buitenlands beleid soms vooral zorgen maakt over een teruggang in de kaasomzet. 'Holland', zo wist immers al de Amerikaanse staatsman Benjamin Franklin, "is not a nation but a shop." Maar Genscher had op dat moment inhoudelijk dus wel *gelijk*. En het zou Nederland toch niet misstaan dat eindelijk eens in te zien.

Meer met zijn eigen gepikeerdheid over het solistisch optreden van Genscher dan met de werkelijke problemen bezig, liet zo ook de Haagse minister van Buitenlandse Zaken zich nog in Brioni door Milošević in de luren leggen, om vervolgens triomfantelijk wapenend met een door alle partijen ondertekende overeenkomst op Schiphol weer op te duiken: Hans, *the Brionic man*, de grote vredestitcher, zegevierend terug uit Joegoslavië – *peace in our time*. Ging het hier bovendien niet, indachtig Chamberlain, om 'een ruzie in een land ver weg, tussen volken waarvan wij niets weten'?

Ook bij de publieke opinie hier te lande, die inderdaad niet veel meer wist dan dat de Kroaten in de Oorlog fout en de Serviërs goed geweest waren – eeuwig houdbaar criterium voor onze beoordeling van alle problemen in de buitenwereld – lag de sympathie aanvankelijk niet waar hij logischerwijs

behoorde te liggen. Men was hier vooral op rust bedacht, en wierp derhalve allereerst op de verstoor- ders van die rust een boze blik. Lang bestond zo het gevoel dat die Serviërs – ze stonden toch ooit óók aan de goede kant – eigenlijk wel een beetje gelijk had- den, en zo'n aparte Kroatische staat vanwege z'n voor- loper – hadden niet juist de Serviërs daar zo onder- geleden? – niet kon deugen. Dat de Slovenen en Kroaten het eigenlijk aan zichzelf te danken hadden dat het Joegoslavische leger over hen heen gevallen was; hadden ze maar beter naar Den Haag moeten luisteren en niet zo onverstandig moeten zijn om zonder aanvraag in drievoud en zonder alhier afgege- ven Europese vestigingsvergunning een eigen land te beginnen.

Milošević heeft als volleerd demagoog in zijn pro- paganda van dergelijke sentimenten, zoals die ook in andere landen bestonden, behendig gebruik weten te maken, en zeker in Nederland vond hij daarvoor in het begin in vrij brede kring gehoor: omdat het enige zelfstandige Kroatië waar men vagelijk van had gehoord een fascistische vazal van het Derde Rijk was geweest, moest een hedendaags zelfstandig Kroatië ook een fascistische vazal zijn, van een Vierde Rijk ditmaal – die heerszuchtige Duitsers steunden het toch, niet waar? – en 'dus' waren ook alle nu naar

zelfstandigheid strevende Kroaten halve fascisten – en omdat zij vanwege die notie door het Westen in de steek werden gelaten, werden zij het vervolgens voor de helft inderdaad. Als er de afgelopen jaren ergens sprake is geweest van het gevaar van een *self-fulfilling prophecy*, waarvoor Van Elsuwege thans met zoveel klem waarschuwt, dan was het hier. ■

Noten

- 1 Peter van Elsuwege, 'De positie van Rusland in Europa: gevaar van nieuwe breuklijnen op het oude continent', in: *Internationale Spec- tator*, december 2000, blz. 616-621.
- 2 Hans van Baalen, 'De Russische keizer heeft geen kleren meer', in: *Internationale Spectator*, juni 2000, blz. 307-310.
- 3 J.H. Meesman, 'Op drift na de Koude Oorlog: de fatale wending in het buitenlands beleid van Westerse landen na de teloorgang van vaste ijkpunten', in: *Internationale Spectator*, december 2000, blz. 622-626.
- 4 Zie ook Thomas H. von der Dunk, 'De moeizame spagaat van Koštica: Joegoslavië op de tweesprong tussen nationalistisch autisme en coöperatieve democratie', in: *Internationale Spectator*, december 2000, blz. 612-615.

Over de auteur

DR THOMAS H. VON DER DUNK, historicus, is verbonden aan de Universiteit Leiden.

RETHINKING POVERTY

Comparative Perspectives from Below

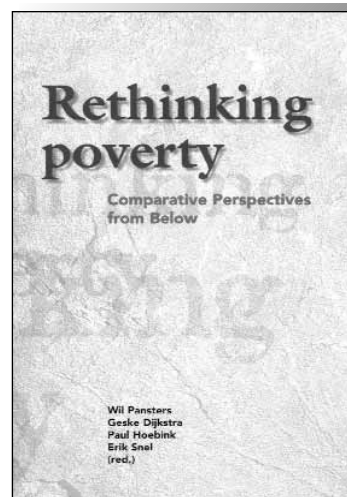
W. Pansters, G. Dijkstra, P. Hoebink, E. Snel (eds.)

2000. 250 p. f 55.00 - ISBN 90 232 3598 3

There are significant differences between the multifarious problems related to poverty in the South, the West and the East. Are there however also certain similarities in the underlying principles? This book argues that a comparative and interdisciplinary analysis of poverty will generate greater insight into its causes and nature and consequently constitute a better basis for contextualized policy-making. It contains a critique of the money metric approach widely used in poverty analyses. Attention is devoted to the changing role of the state and the transformation of the economy that have informed the nature of poverty. Two of the chapters address international policies that have been designed to combat poverty.

Most of the contributions concentrate on poor people and their practices in the framework of certain historical circumstances. People who live in poverty develop specific coping strategies and mobilize specific resources and discourses in their daily lives. To understand poverty and poor people's views and behaviour, this book situates them in the context of various communities, networks and relations. The chapters focus on ethnic, religious and other social identities, migration, informality and the role of the family.

This approach supports the newly emerging consensus about the need to articulate desires for security, social participation and autonomy on the part of the poor themselves. This alone is ample justification for rethinking poverty.



BESTEL/FAX-BON

Int.Spect.

Naam	Organisatie
Adres	E-mail adres
Code	Plaats
Datum	Handtekening

..... ex. PANSTERS - RETHINKING POVERTY

☐ wil graag gratis de catalogus ontvangen

Deze bon faxen - 0592 379552 - of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:
VAN GORCUM, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij

Koninklijke **VAN GORCUM**

Postbus 43

9400 AA Assen

Tel. 0592 379556

Fax 0592 379552

E-mail: assen@vangorcum.nl

WWW: <http://www.vangorcum.nl>



Eenheid van doelstelling

P.B.R. DE GEUS

Rob de Wijk, 'Vergeten veiligheidsrisico's: de Grote Oorlog', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 3-7.

IN HET VERGADERCIRCUIT VAN DE *INCROWD* DER INTERNATIONALE betrekkingen wordt daarover doorgaans gesproken in algemene zin. Hoe moet worden omgegaan met Nederlandse inzichten, belangen en standpunten komt maar zelden aan de orde. Daarentegen is men niet karig met opvattingen over het handelen van de bondgenoten. Vooral de Amerikaanse president kan zich meestal verzekerd weten van dringende adviezen. Met artikelen in de vaktijdschriften is het niet anders. Ook die worden gekenmerkt door een zeker abstractieniveau en dus door academische schoonheid. Maar krijgen we waar voor ons geld als de Nederlandse positie buiten zicht blijft?

Daar moest ik aan denken bij het lezen van Rob de Wijks artikel. Men kan het met de inhoud daarvan eens zijn, maar dan komt toch de vraag op: wat betekent dit nu voor de Nederlandse krijgsmacht? In 1998 omschreef de Britse regering in een Witboek de doelstelling van het defensiebeleid kort en krachtig als 'to promote British interest, influence and standing abroad'. Evenzo is het nodig, sprekend over mogelijke oorlogssituaties, het Nederlandse belang, invloed en aanzien te expliciteren. Het spreekt vanzelf dat die primair tot hun recht moeten komen binnen bondgenootschappelijke verbanden. Dat geldt voor Britten en anderen evenzeer; veelal zullen de belangen ook parallel lopen.

Evenzo spreekt het vanzelf dat in de grootschalige conflicten waarvan hier sprake is, de Verenigde Staten aan westerse zijde de hoofdrol zullen spelen. Dan is het zaak te beseffen dat de Verenigde Staten herhaaldelijk hebben uitgesproken erop te rekenen dat, waar ook ter wereld een conflict ontstaat, de landen die daar ook belangen hebben, zullen bijspringen in de verdediging ervan. Logisch: het is het spiegelbeeld van de wens de Amerikanen betrokken te houden bij crises waarin het Europees belang prevaleert. Deze wederzijdse binding speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het besluit van onze regering op Amerikaans verzoek deel te nemen aan operatie-*Restore Democracy* in Haïti (1994-1996). Het is dus van belang te bepalen waar wél en waar niet de Nederlandse positie in het geding kan zijn.

De Wijk beziet de mogelijke botsingen tussen Amerika enerzijds en Rusland of China anderzijds. Hij abstraheert van andere mogelijke grote oorlogen, zoals

imminent tussen India en Pakistan. Ook China en India hebben het in het recente verleden enige malen met elkaar aan de stok gehad en de oorzaken daarvan zijn niet verdwenen. Zou zo'n landoorlog in Azië uitbreken, dan gaat dat Nederland niet (rechtstreeks) aan. Bezie men een wereldkaart waarop is aangegeven waar thans wordt gevochten, dan springt Afrika eruit: de brandhaarden zijn er legio. Hoe verschrikkelijk ook, het betreft niet het soort oorlogen waar dit artikel over gaat.

Rusland. Waar nog meer niet? De Wijk spreekt van oorlogen waarin NAVO-lidstaten kunnen worden betrokken. Dus niet de NAVO als organisatie, ingevolge artikel 5 van het Noordatlantisch Verdrag, dat spreekt van een gewapende aanval tegen één of meer lidstaten. Dat was tijdens de Koude Oorlog de kern van de Westelijke verdediging: de strijdkrachten werden geformeerd en opgesteld om een mogelijke aanval van het sovjetblok te pareren. Maar het Warschaupact bestaat niet meer. Toen de volkeren van Midden-Europa die ertoe behoorden de kans kregen zich democratisch uit te spreken, kozen zij voor aansluiting bij het vrije Westen. Inmiddels is het proces van toetreding tot de EU in volle gang. Polen, Tsjechië en Hongarije, met samen 60 mln inwoners, werden lid van de NAVO. Duitsland, herenigd, telt 82 mln inwoners. Bij elkaar is dit evenveel als Rusland (de NAVO-landen hebben in totaal 790 mln mensen). De Russische grens ligt 2100 km van Oldenzaal.

De Sovjetunie is uiteengevallen en het is nog nooit vertoond dat onafhankelijk geworden staten die verworven vrijheid weer opgeven. Maar het GOS zou een militair bondgenootschap kunnen aangaan. Dan nog is er geen reden te bedenken waarom dat het Westen zou aanvallen. Tijdens de Koude Oorlog kenden vrijwel alle West-Europese landen communistische partijen en *fellow travellers* die hoopten dat het Rode Leger hun land zou bevrijden van het kapitalisme en zou inlijven bij het Warschaupact. Intussen weten de Russen dat dit niet werkt en ze hebben hun handen vol aan Tsjetsjenië. Kortom: een aanval in de geest van art. 5, zoals dat ruim 50 jaar geleden werd geschreven, is niet meer aan de orde.

Daarmee is niet gezegd dat we van de Russen af zijn. In de Golfoorlog en de Balkan – conflicten die model

staan voor het soort waarmee nu moet worden gerekend – kozen de Russen partij voor de *rogues*. Het bleef bij woorden, maar de *worst case* is dat de Russen in zo'n geval metterdaad steun verlenen. Stel U voor dat er enkele squadrons MiG 29's in Servië waren gestationeerd. Of zes onderzeeboten in de Perzische Golf. Zoiets is niet denkbeeldig: tijdens de slotfase van het conflict met Indonesië over Nieuw-Guinea bevonden zich één of enkele sovjet-onderzeeboten in de buurt. Wij konden niet anders dan in de kracht-vergelijking ze meetellen aan de andere kant.

Waar het om gaat is dat ons land geen rekening meer hoeft te houden met grootschalige agressie die het grondgebied bedreigt en dus geen daarop afgestemde strijdkrachten meer in stand moet houden. Terzijde: de Polen zitten in een andere positie en kijken er anders tegenaan. Indachtig de bevrijding van West-Brabant in 1944 door een Poolse brigade, zou een ereschuld kunnen worden ingelost door overtollig mobilisatie-materiaal aan de Polen over te dragen.

In zijn artikel staat De Wijk stil bij twee waarschijnlijke scenario's van grootschalige interstatelijke conflicten. Hij noemt Centraal-Azië, waar de belangen van de Verenigde Staten, Rusland en China botsen. Dat kan zijn, maar voorshands staat daar géén Nederlands belang op het spel.

China. Anders ligt het in Oost-Azië, waar een *clash* met China tot de mogelijkheden behoort. Met dat gebied heeft ons land al vier eeuwen bemoeienis, in de vorm van handelsbelangen, die vaak met de wapens moesten worden verdedigd. De laatste inzet van strijdkrachten (landmacht en marine) was in de Korea-oorlog (1950-1953). Maar de meest spectaculaire gebeurtenis was de forcering van de Straat van Shimonoseki in 1864, door een eskader van negen Britse schepen, vier Nederlandse, drie Franse en één Amerikaans schip. Daarmee werd Japan definitief geopend voor buitenlandse handel en andere betrekkingen. Men is misschien geneigd die Nederlandse deelname aan de operatie toe te schrijven aan de nabijheid van Nederlands-Indië. Dat was niet zo: in staatkundige zin kreeg Indië pas vorm rond 1900. En nu Indië niet Nederlands meer is, is het belang van het Verre Oosten nog net zo als in de tijd van de VOC.

Nederland, met zijn open economie, is afhankelijk van het vrije gebruik van de zee. Dat de situatie van Korea via Taiwan tot de Spratly-eilanden volatiel is, hoeft geen toelichting. Nederland toont van tijd tot tijd zijn betrokkenheid bij de regio met vlagvertoonreizen door de marine. Daarmee zijn de diplomatieke en economische belangen gediend en tegelijk houdt de marine de expertise in *out-of-area*-operaties in stand.

Ik val De Wijk bij in zijn signalering van het veiligheidsrisico in het Verre Oosten, omdat er in de *Defensie-nota 1999* niet expliciet over wordt gesproken. Die besteedt terecht veel aandacht aan de 'boog van instabi-

liteit van de Maghreb via het Midden Oosten naar de Kaukasus'. De betekenis daarvan is genoegzaam bekend en behoeft geen nadere toelichting. Het is met deze instabiliteit in gedachten dat de EU heeft besloten tot vorming van een interventiemacht van 50 à 60.000 koppen, d.w.z. 12 tot 15 brigades, plus lucht- en zeestrijdkrachten, om snel te kunnen optreden.

Resteert nog één regio die moet worden vermeld als het gaat om de belangen van het Koninkrijk: het Caraïbisch gebied. Dat wordt niet bedreigd door een grote oorlog en het ligt buiten NAVO-verdragsgebied, maar al eeuwen is het er onrustig en Nederland heeft daar herhaaldelijk mee te maken gehad. Wie weet nog dat ons land in 1903 serieus overwoog Venezuela de oorlog te verklaren? Met de economie en de democratie gaat het in de regio op en neer. In de beide buurlanden Venezuela en Colombia gaat het thans neer. Nederlandse militaire aanwezigheid blijft dus vereist.

Zo zijn er dus *drie* gebieden waarbij Nederland door de eeuwen heen betrokken is geweest en waar ook het nu en in de toekomst belang bij heeft: de kuststaten van de Middellandse Zee en het Midden-Oosten; de zeeën van Oost Azië; en het Caraïbisch gebied. In het verleden heeft Nederland er zijn belangen, zo nodig, met de wapens verdedigd. Het is mogelijk dat dat weer nodig zal zijn en dus moet onze krijgsmacht – samen met die van landen met gelijke belangen – zich daarop voorbereiden. Als vanouds geldt daarbij het principe van afschrikking: de beste kans dat er niets gebeurt is erin gelegen dat men de strijdkrachten bezit die agressie kunnen keren. We hebben het dan over *warfighting capabilities* die snel, mobiel en flexibel kunnen worden ingezet, van een hoge graad van professionaliteit en geoefendheid. Statische hoofdkwartieren en staven met deels mobilisabele eenheden passen hier niet meer in. De midelen aan geld en mankracht die Nederland kan opbrengen, hebben hun beperkingen. Willen we die maximaal laten renderen, dan moeten zij worden toegesneden op het geschetste scenario. Zo lang er over de hele wereld stafscholen bestaan, wordt daar onderwezen dat een eerste vereiste voor het welslagen van een operatie *eenheid van doelstelling* is.

Een krijgsmacht die zo is geëquipeerd voor *warfighting*, heeft daardoor tevens de eenheden in huis die (doorgaans met aanvullende training) kunnen worden belast met de zg. Petersberg-taken, van humanitaire hulpverlening tot crisisbeheersing en vredesafdwinging. Daarbij zal het veelal gaan om operaties met een mandaat van de VN en wel mondiaal. Maar in welk verband Nederlandse strijdkrachten ook ingezet zullen worden, om invloed en zeggenschap te verwerven, zal het om een substantiële inbreng moeten gaan. Ook daarbij is eenheid van doelstelling een vereiste. ■

Dr. P.B.R. De Geus is oud-minister van defensie en militair historicus.

Spaak en Van Miert: Belgen zien EU heel anders

JAN WERTS

BELGEN ZIEN DE EUROPESE UNIE ANDERS dan Nederlanders. Zij geloven in de komst (of minstens de noodzaak) van een communautair opgezet Europa, dat de rol van de natiestaat flink uitholt. De Nederlanders willen dat offer niet brengen. Zij belijden al jaren lippen-dienst aan zo'n ingrijpende EU. Worden Belgische politici met een politiek probleem geconfronteerd, dan vragen zij zich eerst af of de EU dat wellicht beter oplost. Bij een Nederlands politicus komt zoiets nooit op, tenzij hij/zij geen zin heeft in het probleem. Nooit zul je in België iemand horen over de kosten van de EU. In Den Haag rekenen ze bij ieder idee dat de Commissie oppert eerst de kosten uit.

Tot dergelijke gedachten kom je als Nederlander in Brussel. Lees je intussen de biografieën van Paul-Henri Spaak en van zijn jongere landgenoot Karel van Miert, dan bemerk je dat zij passen in een rij grote Belgische Europeanen, met Albert Coppé, Etienne Davignon, Pierre Harmel, Jean Rey en Leo Tindemans. Dat zijn er samen zeven, waar Nederland met Joseph Luns, Sicco Mansholt en J.W. Beyen tot drie vergelijkbare figuren komt.¹ De ratio voor dit opmerkelijk verschil? Nederland is een gewortelde en stabiele natiestaat met een maritieme traditie. Nederland heeft er geen belang bij via vérgaande politieke integratie op te gaan in een vanuit Brussel en Straatsburg geregeerd Europa. België is geen natiestaat. Er is daar heel vaak geen overeenstemming over het nationaal belang. Het land is cultureel, economisch en politiek diep verdeeld. Veel Vlamingen zien de Europese Unie als loopplank naar een netjes te verkrijgen autonomie. Anderhalf miljoen Brusselaars hebben een persoonlijk belang bij de 'capital of Europe'. Driekwart van de Belgen woont in Vlaanderen en Brussel. *Leurs patrie c'est l'Europe*. Dat geldt zelfs voor de nationale top-politici. Premier Jean-Luc Dehaene zei altijd dat hij in eigen land pas serieus werd genomen vanaf het

Michel Dumoulin: SPAAK, préface d'Etienne Davignon. Bruxelles: Editions Racine, 1999; 736 blz. plus *Tables des Matières*; Bf 1.295; ISBN: 2-87386-162-2

Karel Van Miert: Mijn Jaren in Europa – Herinneringen van een eurocommissaris.

Tielt: Uitgeverij Lannoo, 2000; 342 blz.; f 43,95; ISBN 90-209-4150-X (met iets andere inhoud tevens verschenen in het Duits bij DVA, Stuttgart en in het Frans bij Editions Racine, Bruxelles)

moment dat hij was gevraagd voorzitter te worden van de Europese Commissie. Opvolger Guy Verhofstadt heeft meer aandacht voor de EU dan voor zijn eigen landsproblemen, zeggen zijn partijgenoten.

Paul-Henri Spaak (1899-1972) en Karel van Miert (1942) hebben vanaf 1935, toen Spaak in de regering kwam, tot 1999, toen Van Miert aftrad als lid van de Europese Commissie, vorm gegeven aan de internationale politiek. Beiden groeiden op in een omgeving die afkerig stond tegenover de sociaal-democratie. Spaak in een Brussels liberaal artistiek bourgeois-gezin. Moeder Spaak was de zus van de liberale staatsman Paul-Emile Janson. Van Miert is de oudste uit een groot katholiek Kempens boerengezin. Spaak en Van Miert voelen zich aangetrokken tot de radicale jongeren van de socialistische partij. Beiden maken een bliksemcarrière, eerst binnenslands, vervolgens internationaal. Uiteindelijk nemen beiden later enige afstand van de partijgebonden sociaal-democratie en aanvaarden zij functies in diverse multinationals.² *Combats inachevés*, Spaaks memoires uit 1969, zo kan Van Miert zijn politieke herinneringen ook noemen. Na hun politieke carrière wijdden Spaak en Van Miert zich aan dezelfde hobby: de tuin.

Dramatische momenten

Het volumineuze *Spaak* van de Belgische historicus Michel Dumoulin is een uitermate gedetailleerd werk

van 750 pagina's. Een chronologisch overzicht geschreven vanuit grote sympathie voor Spaak. Daarom niet kritisch, weinig evaluerend, maar wel uitermate volledig, hoewel Spaaks interessante privéleven nauwelijks wordt aangesneden. Dumoulin is vaak boeiend. Eerst de onstuitbare opmars van Spaak. Die vormt op vrijdag 13 mei 1938 in één avond, zonder iemand te raadplegen, als demissionair minister van buitenlandse zaken zijn eerste kabinet, een coalitie van sociaal- en christen-democraten, aangevuld met buitenparlementaire krachten. Daags daarna volgt hij na een kabinetscrisis, die dus anderhalve dag duurde, zijn liberale oom Paul-Emile op en wordt hij de eerste socialistische premier. Wellicht onder de indruk van dit gebeuren kondigt de 39-jarige Spaak die dag zijn (Vlaamse) kabinetschef aan voortaan iedere morgen een uur Nederlandse les te nemen. Enkele weken nadien wordt de kabinetschef begroet met een: *Goede-morgen, mijnheer Rens. Hoe gaat het met U?* 'Maar daarna heb ik hem mijn leven lang geen woord Nederlands meer horen spreken', zo schrijft Rens in zijn memoires.

In mei 1940 raakt Spaak in een openbaar conflict met koning Leopold III. 'Voor de tweede keer binnen 25 jaar pleegt Duitsland tegenover het neutrale België criminele agressie', zo veegt Spaak als minister van buitenlandse zaken de Duitse ambassadeur de mantel uit. Tegelijk blijkt dat de Belgische koning gemene zaak maakt met de bezetter. Dit boekdeel met dramatische momenten uit de Belgische geschiedenis leest als een spannend boek. Het is niet de bedoeling hier een overzicht te geven van de ongelooflijk veelzijdige activiteiten van Spaak, zoals Dumoulin dat *en detail* schetst. Zijn belangrijke rol in bijvoorbeeld de Belgische koningscrisis, bij de oprichting van de Benelux, in de OESO/OECE, de NAVO, Belgisch Kongo en bij de pogingen tot Europese politieke integratie te komen. Maar ook als burgemeester van St. Gilles in het hoofdstedelijk gewest en bij het anti-Nederlands-talige *Front Démocratiques des Francophones* (FDF) te Brussel.

Nederland afwezig

Voor de Nederlander tellen vooral de boeiende hoofdstukken over de jaren 1954-1957, toen Spaak met anderen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) vestigde en het daarop aansluitende 'A Big Man for a Big Job' over zijn jaren als secretaris-generaal van de NAVO. Na het echec van de Europese Defensiegemeenschap (EDG) in Parijs in de zomer van 1954 volgt dat najaar de integratie van West-Duitsland in de NAVO en de opheffing van de bezetting van dat land via de akkoorden van Londen en Parijs. Dan breekt de periode aan waarin het driemanschap

Spaak, J.W. Beyen (Nederlands minister van buitenlandse zaken) en Joseph Bech (hun Luxemburgse collega) de kiel legt voor het Verenigd Europa. Waarom moest zo'n initiatief van de Benelux komen? Frankrijk viel als potentieel initiatiefnemer af: ongeschikt na de mislukking van de EDG. Italië was 'te onzeker', meent Spaak. Het Verenigd Koninkrijk had 'andere ambities'. De verhouding tussen de Beneluxlanden is bovendien erg goed, al maakt Spaak zich soms zorgen over het 'complex d'infériorité' van de Belgische diplomatie tegenover de Nederlandse.

Na de mislukte pogingen te komen tot een Europese Politieke Gemeenschap (EPG) en de EDG is Frankrijk hét obstakel voor wie, zoals Spaak, nogmaals een poging wil wagen. 'Het moment is gekomen om de bevoegdheden van de Europese Kolen- en Staalgemeenschap (EGKS, 1951) te verbreden. Logisch zou zijn de lijn door te trekken naar een gemeenschappelijk transport- en energiebeleid. Maar uiteindelijk moet Frankrijk een gemeenschappelijke interne markt accepteren in de hoop dat die later nog 'ns uitloopt in pogingen tot politieke integratie,' schrijft Spaak in 1954.

'Les grandes manoeuvres' beginnen wanneer Jean Monnet eind 1954 bekend maakt af te zien van verlenging van zijn voorzitterschap van de Hoge Autoriteit van de EGKS. Hij wil zich vrijmaken voor de strijd voor Europese integratie. Denken Monnet en Spaak aan het via de transport- en energiesector sectorgewijs verbreden van de EGKS, Beyen daarentegen bepleit een economische unie op initiatief van de Benelux. 'De sectorgewijze aanpak heeft als bezwaar dat je de problemen in een branche oplost ten koste van een andere sector, dan wel over de rug van de consument. Zo'n benadering draagt niet bij aan de noodzakelijke versterking van de solidariteit, noch aan de eenmaking van Europa,' zo probeert minister Beyen de anderen te overtuigen. Hij weet zich gesteund door het thuisfront. Vooraanstaande Kamerleden als dr M. Van der Goes van Naters (PvdA) en dr Marga Klompé (KVP) vragen om een regeringsinitiatief. Intussen blijkt dat ook Bonn en Rome deze aanpak prefereren. Maar in Frankrijk vrezen de politici dat bedrijfsleven en publieke opinie geen vrijhandel accepteren.

In de Nederlandse literatuur is de 'relance européenne' van 1955-1957 gebaseerd op het plan-Beyen uit 1952: horizontale economische integratie via een douane-unie. Later is die verder te ontwikkelen tot een niet-protectionistische gemeenschappelijke markt. Politieke integratie mag pas daarop volgen, maar niet aan economische integratie voorafgaan. Van dit plan-Beyen is bij Dumoulin nauwelijks iets terug te vinden. Tamelijk overtuigend claimt hij de hoofdrol voor België. Na de conferentie van Messina (1955),

die besluit tot een studie op intergouvernementele basis, blijven de touwtjes in handen van Spaak. Hij dwingt af dat Brussel, en niet Parijs, het centrum van actie wordt. Als eenmaal het rapport-Spaak door zes regeringen is aanvaard, leidt de dynamische Belg vervolgens ook de Intergouvernementele Conferentie, de moeilijkste IGC ooit. 'Lukt het, dan vinden mijn kleinkinderen mijn biografie in de Larousse. Ik denk dat er dan zelfs een foto bijstaat,' spot hij.

Negen maanden verstrijken tussen de start van de onderhandelingen in de IGC op 26 juni 1956 en 25 maart 1957, de ondertekening van de Verdragen van Rome, de Europese Economische Gemeenschap en Euratom. 'Misschien wel de grootste dag van mijn leven,' noteert Spaak die avond. Bij die formidabele diplomatieke operatie functioneren de werkgroepen Gemeenschappelijke Markt, Euratom en Verdrags teksten. Die worden voorgezeten door vertegenwoordigers van de drie grote landen. Zodat in dit boek over Nederland (of Luxemburg) nauwelijks wordt gerept. De nauwkeurige lezer kan uit het geschetste verloop niettemin afleiden dat niet Spaak maar Beyen de gedachte van een gemeenschappelijke markt vanaf het begin consequent propageerde. Intussen functioneert de Belgische minister behalve als architect van een Verenigd Europa tussen de bedrijven door nog als leidsman voor de verhouding West-Europa-Verenigde Staten. Zodat Spaak op 13 december 1956 wordt aangewezen tot secretaris-generaal van de NAVO.

Amerikaans imperialisme

Op het einde van zijn volumineuze werk komt de auteur toe aan de vraag wat Spaak heeft bewogen. Was er meer dan het (overigens menselijke) egocentrisme, dat de meeste politici voortdrijft? Het antwoord blijft uit. Spaak heeft zelf gezegd dat de oorlog zijn levensloop bepaalde. 'Daarvoor dacht ik aan een "belle carrière", daarna begon ik aan een "oeuvre".' Tussen 1940 en 1945 veranderde zijn kijk op de internationale betrekkingen totaal. In mei 1941 verwacht hij nog een naoorlogs Verenigd Europa, in nauwe samenwerking met de Sovjetunie onder [...] Britse leiding. In die dagen vreest Spaak 'un certain impérialisme américain'. Als tegenhanger bepleit hij één Europese defensie, buitenlandse politiek en economisch beleid en dat is nogal revolutionair in die dagen. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken E.N. van Kleffens houdt de boot af. Later ontdekt Spaak de Verenigde Staten als wereldmogendheid. Hij komt tot de conclusie dat de kleine landen zich in een Atlantisch kader het veiligst zullen voelen. In 1948 voor de Verenigde Naties ontlokt Spaak donderend applaus met zijn beroemd geworden rede: *nous avons peur*. Ondiplomatiek hekelt hij voor het forum van de

wereld het sovjetregime met zijn IJzeren Gordijn. De angst voor de totalitaire staat is de voorloper van de Koude Oorlog. In die jaren verwerft Spaak het internationaal politiek statuut dat zijn verdere loopbaan zal tekenen.

Van Miert

Karel van Miert is een fervent aanhanger van het communautaire Europa met Brussel als centrum. Evenals de andere Belgische politici blijft hij ondanks de oppermachtige Europese Raad, die keer op keer de Europese Unie laat marcheren, toch mikken op een hoofdrol voor de Europese Commissie. De Belgen zien daarin de motor van de integratie. Onbedoeld echter bewijst Van Miert met zijn memoires dat de Commissie die leidende rol niet heeft. *Mijn Jaren in Europa* loopt van 1989, toen Van Miert lid werd van de Commissie-Delors, tot september 1999, toen de Commissie-Santer voortijdig van het toneel verdween. In die periode ontwikkelt Van Miert zich geleidelijk tot het meest gekwalificeerde Commissielid. Het corps Brusselse EU-correspondenten verleent hem terecht die eretitel. Daags nadat Santer was afgetreden, moest Van Miert (toevallig) naar de perszaal voor ander nieuws. Hij wordt door de journalisten spontaan tot nieuwe Commissievoorzitter gekroond. De Europese Raad lost de crisis echter bliksemsnel op door Romano Prodi aan te wijzen als vervroegd aantredend president.

Van Miert behandelt zijn jeugd als werkende jongere en zijn binnenlands-politieke carrière tot 1989 in 20 pagina's. Snel wint *le petit Belge*, zoals Jacques Delors hem noemt, diens vertrouwen. Delors schuift Van Miert eind 1992 de zware post Mededinging toe. Dat werk varieert van 'De bank van God' (verboden staatssteun aan banken) tot de 'Paringsdans der mediagiganten', en van 'Sport zonder grenzen' tot 'De Kartelkrakers'. Toelichting overbodig. Het boek laat zien hoe het toegaat op zo'n directoraat Mededinging.

Onaanvaardbare toestanden

Opmerkelijk is dat Van Miert met zijn eerlijke schets duidelijk maakt dat de Commissie op diverse niveaus en departementen voor geen meter werkt. Anderzijds valt hij ongenueanceerd uit tegen het 'Comité van Wijzen',³ zodra die hetzelfde constateren. 'Het stond voor mij al lang vast dat de interne werking van de Commissie dringend aan verbeteringen toe was. In 1994 heb ik vaak mijn ongenoegen geuit over een aantal onaanvaardbare toestanden. De kritiek van buiten was vaak terecht,' aldus Van Miert. Zo spreekt hij van een personeelsbeleid op basis van nationaliteiten dat bekwame kandidaten nekt, van Commissarissen die

zich 'als een kloekhen over de ambtenaren uit hun land ontfermen', en van ambtelijke procedures die het onmogelijk maken tegen wantoestanden op te treden. Hij signaleert een korzelige en soms zelfs hautaine houding bij sommige Commissieleden tegenover het Europees Parlement.

Scherp keert Van Miert zich tegen het optreden van de Wijzen. 'Het was moeilijk bij de Commissie nog iemand te vinden die een greintje verantwoordelijkheid heeft,' zo concluderen de Wijzen na grondig onderzoek. Als Van Miert dat leest wordt hij woedend, omdat de overgrote meerderheid van de Commissie-ambtenaren en hun commissarissen hier 'grof onrecht wordt aangedaan'.

Alles overziende legt Van Miert diverse onderstromen bloot die zonder meer de toekomst van de Europese integratie hypothekeren. Inzake zijn eigen departement wordt duidelijk dat de lidstaten, zodra hun eigen belang in het geding komt, totaal lak hebben aan de Europese Commissie. Nationaal belang heeft dan de prioriteit. Autonoom Commissietoezicht op eerlijke mededinging en de belangen van de consument moeten dan wijken. Dat is erg, omdat volgens Van Miert (enigszins gekscherend) afgezien van defensie en godsdienst de hele samenleving onder de mededingingscontrole van de Commissie gaat vallen. Snijdt Van Miert vervolgens de werking van de Commissie als geheel aan, dan blijkt een enorm disfunctioneren. Daartegen is geen kruid gewassen. Van Miert wijst erop dat de problemen niet alleen in Brussel liggen, maar bij de – naar gevreesd moet worden ongeneeslijke – nationale regeringen. 'De voortdurende druk en de ingrepen van veel nationale overheden. Die hebben het nog altijd lastig de onafhankelijkheid van het Europees openbaar ambt te respecteren met alle touwtrekkerij van dien,' aldus Van Miert.

Quo vadis Europa?

In een 'Quo vadis Europa?' stelt Van Miert vijf eisen om verder te komen. Aan geen enkele van deze ambities voldoet Europa momenteel, zo merken wij op. Er moet allereerst een dwingende noodzaak zijn tot integratie (zoals voorheen de dreiging van de Sovjetunie). Er moet daarnaast een duidelijk actieplan zijn (zie de interne markt en de muntunie). Er moeten goed functionerende instellingen zijn die op basis van meerderheid versus minderheid besluiten. Verder is politiek leiderschap gewenst, zoals bijvoorbeeld Mitterrand en Kohl Europa boden. Ten slotte nog een voorwaarde: de instemming van de bevolking. Jammer dat iemand met zo'n scherpe analyse en grote capaciteiten op z'n 58ste de politiek verlaat. Definitief naar het schijnt. Waar een *homo politicus* P.H. Spaak op dat moment vol ambitie toe was aan zijn meesterstuk en nog tien jaar zou bloeien. ■

Noten

- 1 Met voorbijgaan aan Frans Andriessen en Hans van den Broek, beiden voortreffelijke leden van de Europese Commissie, maar daarbuiten zonder grote internationale politieke uitstraling.
- 2 Van Miert is daarnaast president van de Universiteit Nijmegen.
- 3 Vijf onafhankelijke deskundigen die op verzoek van het Europees Parlement na onthullingen van klokkenluider Paul van Buitenen op 15 maart 1999 rapporteren over 'Beweerde gevallen van fraude, wanbeheer en nepotisme bij de Europese Commissie'. Voorzitter was de Nederlandse voormalig voorzitter van de Europese Rekenkamer, André Middelhoek.

DR. JAN WERTS is EU-correspondent te Brussel. Hij publiceert regelmatig in de *Internationale Spectator*.

Nederland en Duitsland doorgrond

KAREL VOSSKÜHLER

NEDERLANDERS EN DUITERS WILLEN elkaar nog wel eens van het een en ander beschuldigen – voor sommigen is het bijhouden van de morele balans zelfs een soort tijdverdrijf geworden – maar lichtzinnigheid hoort niet tot de ondeugden die we elkaar toedichten. De wijze waarop men in beide landen met de wederzijdse betrekkingen omgaat, op conferenties en in uitwisselingen, wordt gekenmerkt door ernst en grondigheid, misschien niet altijd de beste manier om het ongemakkelijke gevoel tegenover de ander kwijt te raken. Maar de meeste kenners zijn het erover eens dat, ondanks al die noeste arbeid, Nederlanders en Duitsers veel te weinig van elkaar weten. Nu schijnt het vergroten van wederzijdse kennis op zich zelf ook weer geen garantie te bieden voor het overwinnen van vooroordelen. Ontmoetingen met de ander blijken daarvoor meestal effectiever. Zo schreef ooit Renate Rubinstein dat ze de Duitsers niet mocht, behalve die Duitsers die ze kende.

Jan Vis (Rijksuniversiteit Groningen) en Gebhard Moldenhauer (Carl von Ossietzky Universiteit, Oldenburg) kozen voor hun grondige bundel een titel die hun oprechte oogmerken meteen duidelijk maakt. 'Het boek', aldus de introductie op de omslag, 'is bestemd voor een ieder die met een onbevangen blik kijkt naar Duitsland en de Nederlands-Duitse betrekkingen.' Dat wekt de indruk dat er nobele, pedagogische doelstellingen in het geding zijn, waarbij het dan weer de vraag is

welke attitudes bij de lezer worden verondersteld ten opzichte van de eigen, Nederlandse samenleving.

Die vraag klemmt te meer daar in de Nederlandse versie van de bundel (een Duitse volgt spoedig) aan Nederland heel wat meer aandacht wordt besteed dan aan Duitsland, vooral in het eerste deel, met bijdragen over land- en volkenkunde. Ook bij lezing van het tweede deel, waarin het wederzijdse beeld centraal staat, en het derde deel, over de wederzijdse betrekkingen, krijgt men onwillekeurig het gevoel dat het Nederlands perspectief toch wat overheerst. Nu ligt het probleem bij de beeldvorming ook vooral aan Nederlandse kant en lijkt vooral de laatste tijd aan Nederlandse zijde de overtuiging door te breken dat een meer kritische beschouwing van de eigen identiteit wellicht een voorwaarde is om op wat evenwichtiger wijze naar de Duitsers te kijken, zowel naar datgene wat we met elkaar gemeen hebben als naar hetgeen ons scheidt.

Zeker in de naoorlogse periode werd de beleving van de Nederlandse identiteit in sterke mate bepaald door de ervaringen in de Tweede Wereldoorlog, of een bepaalde interpretatie daarvan. Het is dan ook passend dat de bundel eindigt met bijdragen van Horst Lademacher en Monika Labusch over de Nederlandse herdenkingscultuur, want, voor

J. Vis en G. Moldenhauer (red.): Nederland en Duitsland. Elkaar kennen en begrijpen. Assen: Van Gorcum & Comp. b.v., 2000; xii + 452 blz.; ing. f 59,95; ISBN: 90-232-3610-0

zover er sprake is van een Nederlands-Duits probleem heeft dat zeker alles te maken met de wijze waarop we ons recente verleden gedenken. 'De jaarlijkse herdenking houdt het Duitslandbeeld uit de bezettingstijd in stand en vormt op deze wijze een soort mentale blokkade, die het Nederlanders moeilijk maakt, actuele verschijningsvormen van hun oosterburen waar te nemen', aldus Labusch.

Het is zeker een te beperkte voorstelling van zaken om, zoals op de omslag wordt beweerd, ervan uit te gaan dat in deze dikke bundel 'Duitsland aan Nederlanders wordt verklaard en Nederland aan Duitsers'. Als dat het geval zou zijn, had men het boek in tweeën kunnen knippen en zich de moeite van een Nederlandse en een Duitse dubbelversie kunnen besparen. Zoals in deel twee omstandig wordt uiteengezet, is voor de beeldvorming van de ander nu juist het *zelfbeeld* van het allergrootste belang, en op dat vlak bevat de bundel juist voor Nederlandse lezers veel interessante lectuur. Nederland en Duitsland worden verklaard voor Nederlanders en Duitsers en zo hoort het ook.

Hoewel de meeste van de meer dan twee dozijn over het algemeen redelijk korte bijdragen heel goed à

la carte en in willekeurige volgorde kunnen worden gelezen, is er veel voor te zeggen de bundel toch maar van voren naar achteren door te nemen, waarbij sommige bijdragen wellicht snel zullen worden doorgebladerd. Niet iedereen heeft immers bijles geografie nodig en niet iedereen zal in detail kennis willen nemen van de wederzijdse schoolsystemen, sociale structuren en politieke systemen (soms met nogal wat theorievorming), hoe relevant de verschillen op deze gebieden ook mogen zijn voor het wederzijds begrip, en hoe competent deze bijdragen, o.m. van redacteur Jan Vis, ook geschreven zijn.

De bundel bevat al met al een schat aan informatie, waarbij de meeste bijdragen ook nog voorzien zijn van voetnoten en literatuurlijsten. Naarmate hij verder leest, pikt de lezer toch een aantal centrale thema's op. Zo is er het contrast tussen de op zeevaart en handel gerichte vroege, burgerlijke Republiek der Nederlanden en de hoofse, continentaal-gerichte Duitse *Kleinstaaterij*, een contrast dat altijd nog zijn sporen achterlaat in de respectievelijke leef- en omgangscultuur in beide landen en dat tot de nodige sociale misverstanden aanleiding geeft. Rode draad vormt ook het dis-synchrone element in de beide geschiedenissen: de welvaart van de 'Gouden eeuw' tegenover de ellende na de Dertigjarige Oorlog, de industriële en wetenschappelijke hoogbloei in het zich verenigende Duitsland van de 19de eeuw tegenover het wat achterlijke Nederland van die tijd, dat steeds wantrouwender werd tegenover de snel groter wordende buur. De Nederlandse tolerantie-traditie, die zo vaak wordt gecontrasteerd met autoritaire tendensen en gezagsdenken in Duitsland, wordt herleid tot haar historische oorsprongen en mede geïnterpreteerd vanuit het verzuilingsfenomeen binnen de Nederlandse maatschappij, waardoor tolerantie gaat grenzen aan onverschilligheid c.q. gebrek aan betrokkenheid.

Komt in deel een, dat de helft van het boek beslaat, de relatie tussen de burens maar af en toe om de hoek kijken (bijv. in het overzicht van de Nederlandse geschiedenis van Horst Lademacher), in de delen twee en drie staat die relatie centraal. Voor de diverse deelaspecten zijn de redacteuren hier teruggevallen op erkende experts. Boeiend vond ik de dubbelbijdrage van Peter Groenewold, op de voetsporen van zijn proefschrift, over het Nederlandse Duitslandbeeld in de negentiende en twintigste eeuw (literaire beelden van de ander en zichzelf) en over het Duitse Hollandbeeld in de literatuur, waarin het dis-synchrone in de historische ontwikkeling van beide landen duidelijk aan de dag treedt en waarin wederzijdse bewondering, laatlunkendheid, afgunst en wantrouwen elkaar afwisselen. Couperus: 'Ik bewonder hen zonder hen lief te hebben.' In het werk van Tessa de Loo en Nelleke Noordervliet speelt de herontdekking van Duits-Nederlandse verwantschappen een rol, hetgeen Groenewold tot de hoopvolle conclusie brengt dat 'men de *charme*, die Couperus zo miste, door participatie aan de andere leef- en denkwereld (kan) verkrijgen'.

Ook in de beschouwing van Anabella Weismann over de 'Religieuze wortels van het verschil in mentaliteit tussen Nederlanders en Duitsers' speelt de literatuur een rol en komt ook het 'Siezen-Duzen'-fenomeen en de titulatuur aan bod. Zij besluit met de 'uitdagend-polemische vraag of de Hollandse tomaat wellicht een laat voortbrengsel van het calvinisme is': 'net zoals de verleidelijke buitenkant van de Hollandse tomaat een glimp van het paradijs en de komende heerlijkheid te zien geeft, zo ook herinnert het bijten in de tomaat steeds weer opnieuw smartelijk aan de zondeval en de eeuwige tweeklassen-maatschappij van de vele verdoemden/reprobatie en de weinige uitverkorenen/electi'.

Uitgebreid wordt ingegaan op het ontstaan en de functie van vooroor-

delen en stereotypen, zowel in de Nederlands-Duitse context als daarbuiten. Hans Beelen roept de vraag op of de Nederlanders in Duitsland wellicht zo bemind zijn omdat ze zo onbekend zijn. Hij wijst op onderzoek dat zou uitwijzen dat Duitsers qua tolerantie voor Nederlanders niet veel onder doen. Gewezen wordt op het Euregio-onderzoek, dat uitwees dat de Duitsers nog veel negatiever over zichzelf denken dan de Nederlanders over hen denken. Aan het zonnige Nederlandse zelfbeeld besteedt Han van der Horst geestige passages, over o.m. de kikkerland-metafoer. In de bijdrage van Rainer Fabian klinken de Duitse zelftwijfels royaal door. Elders wordt onderzoek geciteerd waaruit blijkt dat de Belgische perceptie van de Nederlander sterke overeenkomst vertoont met de Nederlandse perceptie van de Duitser. De betekenis van de diverse 'Clingendael'-onderzoeken wordt door verscheidene auteurs sterk gerelativeerd. De verschillen tussen Nederlanders en Duitsers nemen af en sterk toeneemende wederzijdse contacten zullen vooroordelen doen verminderen, zo lijkt de tendens.

Grondig, bondig en leesbaar vond ik in het bijzonder ook de bijdragen in het derde deel over de Nederlands-Duitse betrekkingen. Frits Boterman geeft in zijn overzicht van Nederlands-Duitse politieke betrekkingen een beeld van ambivalentie en asymmetrie. Twee citaten: 'De houding van Nederland ten opzichte van het grote buurland Duitsland kan als graadmeter dienen voor het gevoel van bedreigde zelfstandigheid, maar dit wil niet zeggen dat pleidooien voor de versterking van de Nederlandse identiteit uitsluitend zijn voortgekomen uit deze wel of niet echte Duitse bedreiging', en 'Het "annexatie"-syndroom dat sinds de negentiende eeuw in de Nederlandse samenleving nu eens had gesluimerd en dan weer was ontwaakt, werd op 10 mei 1940 werkelijkheid.' Ook andere bijdragen

benadrukken de geweldige cesuur die de Duitse inval in de Nederlandse buitenlandse politiek heeft getrokken.

Kees van Paridon documenteert de grote naoorlogse economische interdependentie tussen beide burens; de verschillen in economische structuur; de overeenkomsten en verschillen in ordening, instituties en beleid; en de invloed die het succes van het Nederlandse poldermodel heeft gehad op de traditioneel beperkte Duitse waarneming van Nederland. Jacco Pekelder schetst de verschillende fasen en scholen in de Nederlandse perceptie van 'het andere Duitsland', de DDR: van sovjet-Duitsland, socialistische modelstaat, anti-fascistisch Duitsland tot het rode Pruisen.

Dat laatste aspect brengt me op een kritische noot. In het Duitse deel van de bundel wordt de lezer niet alleen met het 'andere Duitsland' DDR geconfronteerd, het geografische deel spitst zich eveneens toe op slechts een deel van Duitsland: Nedersaksen. Aan de Nederlandse kant ontbreekt deze regionale differentiatie daarentegen geheel. En dat terwijl de rol van de regio's en van de

grensoverschrijdende interregionale samenwerking juist steeds belangrijker aan het worden is. In hun ten geleide maken de rectores van de universiteiten van Groningen en Oldenburg daarvan zelfs nadrukkelijk melding. Zonder de Nederlands-Duitse verbroedering in de cafés van Heerlen en Aken, Nijmegen en Kleef, Winterswijk en Borken, Enschede en Gronau, Delfzijl en Emden nu te willen overschatten, is het toch wel duidelijk dat men daar anders naar het buurland kijkt dan vanuit Middelburg, Alkmaar, Stuttgart of Schwerin. Het zou goed zijn geweest indien in deel twee iets was opgenomen over de beeldvorming in de grenszones en in deel drie iets over Euregionale samenwerking. Nu worden de beide landen iets te ideaaltypisch tegenover elkaar gezet, waarbij natuurlijk niet valt te ontkennen dat, zoals de berichtgeving in Nederland, ook de beeldvorming van Duitsland geheel wordt gedicteerd door onze randstedelijke media.

Hoewel vooral in Nederland de anti-reflexen sterk blijven, valt toch te hopen dat deze dikke, grondige bundel op de een of andere ziel wat

sporen zal achterlaten. Voor diegene die zich op wat luchtiger wijze met de Nederlands-Duitse beeldvorming wil bezighouden, is er tot medio april in het *Haus der Geschichte* in Bonn en tussen eind mei en medio september in het Rijksmuseum Amsterdam, de tentoonstelling *Deutschland-Niederlande: heiter bis wolkig* (benieuwd naar de Nederlandse titel). Daar gaat het over Duitse kuilen op Nederlandse stranden en Nederlandse caravans op Duitse wegen; over Frau Antje en de Volkswagen; over Heintje, Rudi Carrell, Lou van Burg en Conny Froboess, alsmede over een spugende Frank Rijkaard en zijn slachtoffer Rudi Völler, die voor een roomboterreclame toch weer met elkaar aan de ontbijttafel gingen zitten. Als ik Van Gorcum was, dan zou ik ervoor zorgen dat het boek van Vis en Moldenhauer een plaatsje in de *bookshop* van het Rijksmuseum krijgt. Het verdient een brede lezerskring.

MR. K.E. VOSSKÜHLER was van 1995 tot 2000 Hoofd Pers en Culturele Zaken op de Nederlandse Ambassade in Bonn en Berlijn. Hij schreef deze boekbespreking op persoonlijke titel.

EU-taalbeleid en -praktijk

HANS ERASMUS

OP 22 SEPTEMBER 2000 NAM PROE.DR T.J.M. van Els afscheid als hoogleraar in de Toegepaste Taalwetenschap aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Zijn afscheidscollege was aan bovengenoemd onderwerp gewijd. De publikatie is een uitgewerkte vorm van het afscheidscollege en goed gedocumenteerd. In zijn inleiding wijst Van Els erop dat een deel van zijn bijdrage bestaat uit het ontrafelen van enkele mythen die door velen om taal heen worden geweven. In een tweede hoofdstuk worden achtergronden geschetst, zoals: de Europese Unie en haar instituties, taalbeleid en de praktijk

ervan. Vervolgens worden andere modellen van institutioneel taalgebruik weergegeven (zes officiële talen in de Verenigde

Naties en het gebruik van deze talen in de praktijk) en voorts wordt ingegaan op de huidige discussie over EU-taalbeleid en EU-taalpraktijk.

Van Els gaat in op het plurilinguïsme van de EU (elf officiële werktalen, die alle een gelijkberechtigde positie hebben), behandelt daarna de

T.J.M. van Els: *De Europese Unie, haar Instituties en haar Talen. Enkele taalpolitieke beschouwingen.*

Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, 2000; 106 blz.; ISBN: 90-9014201-0 [te bestellen bij bureau van de pedel: tel. 024-3612156/3612184]

relatie taal, staat en natie en de relatie taal en cultuur. 'In de Europese retoriek worden taal en cultuur altijd in één adem genoemd, wordt aan de diversiteit van culturen nagenoeg direct de diversiteit van talen gekoppeld. En altijd gebeurt dat in positieve zin: het gaat altijd om de "grote

rijkdom” aan talen en culturen, een schat die als een groot goed wordt geprezen.’ Hier ontrafelt Van Els volgens zijn zeggen enkele mythen door kanttekeningen te plaatsen bij de veronderstelde nauwe relatie tussen taal en cultuur. Hij wijst op de dialecten van de ‘hoofdtal’, de sociale groeperingen, gespecialiseerde talen. De relatie van taal en cultuur kan door deze varianten en subculturen zeer variëren. Er zijn veel gradaties in de sterkte van de relatie tussen cultuur en taal.

In hoofdstuk III komen dan de centrale taalkundige overwegingen aan de orde. Meer in het bijzonder gaat het daar om kwaliteit van communicatie in meertalige contexten; om de handicaps die participanten daarin kunnen ondervinden, verband houdend met hun talenkennis; en om het geval waarin er voor één taal als werktaal gekozen wordt, al dan niet het Engels. Het laatste hoofdstuk, tevens slotbeschouwing, geeft een richting aan die vanuit enkel taalkundig perspectief beschouwd de EU zou kunnen en misschien moeten opgaan. Hierin stelt Van Els dat zijn bijdrage een toegepast-taalkundige is en niet politicologisch of sociaal-wetenschappelijk van aard. Hij pleit ervoor dat het debat uiteindelijk moet leiden tot zoveel mogelijk op empirie en wetenschappelijke inzichten stoelende aanbevelingen voor het institutioneel taalbeleid. Het kernprobleem is volgens hem de principiële gelijkstelling van alle EU-talen als EU-werktaalen. Maar er is geen taalkundig inzicht dat zich verzet tegen het verlaten van dat principe.

Van Els ontkent niet dat grote diversiteit van talen en culturen op zich zelf een fundamenteel goed is, maar dat het om een geweldige schat gaat, die kost wat kost verdedigd moet worden, is een mythe. Taal-en cultuurdiversiteit zijn geen constante; taal en cultuur zijn voortdurend in beweging. Maar hier staat tegenover dat diversiteit van talen

en culturen *wel* verdedigd moet worden, wanneer *belangen* van mensen aan wie die talen en culturen toebehoren, in het geding zijn. Ook nog om een aantal andere redenen zouden volgens Van Els als werktaal er maximaal drie in overweging genomen kunnen worden, en wel in volgorde van prioriteit: Engels, Frans en Duits. Voor de ‘non-natives’, van wie de talen in dit soort situaties niet als werktaal ‘meedoen’, zou beperking tot twee beter zijn en beperking tot één werktaal (in de optiek van Van Els: Engels) pas echt optimaal. Het zou de kwaliteit van de communicatie erg ten goede komen en daar gaat het toch in eerste instantie om.

Van Els eindigt met te stellen dat het presenteren van op empirie gestoelde inzichten in het communicatieproces op zich zelf niet voldoende is om mensen direct te overtuigen. We weten nog veel te weinig hoe communicatieprocessen in de EU-instellingen zich precies voltrekken en vooral in welke mate effectiviteit en ‘eerlijkheid’ van het besluitvormingsproces daarbij in het geding zijn.

Van een wetenschapper mag men verwachten dat hij ‘op empirie gestoelde inzichten in het communicatieproces’ in zijn betoog betreft, voorstander is van verder onderzoek, maar ook bepleit dat perspectief biedende inzichten, zoals het gebruik van Esperanto, nader worden onderzocht. Zelf wijdt Van Els enige aandacht aan de positie van het Esperanto, waarvan hij zegt dat de term ‘kunsttaal’ langzamerhand achterhaald is en gesproken zou kunnen worden van ‘een internationale taal’. Maar hoe komt het dat in het bijzonder taalkundigen Esperanto zo snel terzijde leggen als optie? Van Els haalt Davies aan, die het als volgt samenvat: ‘De mogelijkheden van Esperanto als oplossing voor taalproblemen worden door voorstanders altijd exclusief bekeken vanuit een louter taalkundig perspectief.’ Maar, aldus Van Els, ‘een

toegepast taalkundige weet dat er bij taalproblemen met meer factoren rekening moet worden gehouden dan met puur linguïstische. En wie dat doet en zich de culturele, psychologische, sociolinguïstische, onderwijskundige en ook politieke factoren even voor de geest haalt, komt nauwelijks op het idee dat er met een kunsttaal iets te doen zou zijn.’

Gelden deze factoren dan niet voor het Engels, waaraan Van Els nu al de voorkeur geeft, zo luidt mijn vraag. Juist factoren als ‘effectiviteit’, ‘eerlijkheid’, ‘kwaliteit van het communicatieproces’, minder ‘handicaps van de participanten’, ‘identiteit’ en ‘gelijkheid’, behoud van ‘diversiteit’, bevordering van ‘multilinguïsme’ door het leren van Esperanto als propedeutisch middel, scoren hoger bij toepassing van een brugtaal als Esperanto, als tweede taal naast de eigen taal.

Me dunkt redenen te over juist daar onderzoek naar te doen, zoals ook wordt voorgestaan in het project NEIGHBOUR, dat door de Universiteit van Amsterdam wordt geleid, waarbij bepleit wordt op Europese schaal de propedeutische waarde van Esperanto te testen. Verder is er het project RELAIS dat Esperanto wil testen als brugtaal bij het tolken, dat thans besproken wordt in een werkgroep van de tolken/vertaaldienst van de Europese Commissie. Een andere interessante onderzoeksvraag is ten slotte: is het niet redelijk Engelstalige EU-landen een heffing te laten betalen ter bekostiging van het onderricht in Engels (indien hiervoor als *lingua franca* wordt gekozen) ten behoeve van de ‘non native speakers’?

Mr J.H. ERASMUS is advocaat. Bij de Europese Commissie in Brussel was hij werkzaam op de DG's Landbouw en Milieubeheer en als voorzitter van de werkgroep ‘Talenproblemen in de Europese Unie’ en laatstelijk als raadgever bij het ministerie van VROM.

Edward Best, Mark Gray, Alexander Stubb (eds), in collaboration with Antonio Bar Cendón, Heidi Kaila and Torbjörn Larsson: *Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond.*

Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000; vii + 372 blz.; f 80,-
ISBN 90-6779-147-4

Tegen de achtergrond van de geplande IGC in 2000 vond in november 1999 een colloquium plaats waaraan tal van wetenschapslieden en hoogwaardigheidsbekleders uit de EU en de lidstaten deelnamen. Deze bundel is er de weerslag van. Afgezien van het vastleggen van de resultaten van dit colloquium, is de bedoeling van deze bundel een meer uitgebreid debat rondom 'rethinking the way we "do Europe"' te stimuleren. Wat voor soort Unie willen we – zo vragen de redacteurs zich in de inleiding af. Wat dient er te worden gedaan op het niveau van de Unie en wat op nationaal niveau? Wat dient het institutionele kader te zijn? Welk verband is er tussen flexibiliteit en uitbreiding van het ledental? Er zijn volgens hen geen simpele antwoorden op deze vragen en de verleiding dient te worden weerstaan modellen te gebruiken die rechtstreeks zijn ontleend aan de klassieke theorie en de ervaringen op nationaal niveau. 'The European model cannot be categorised in relation to other systems.' (blz. 15) De bundel bestaat uit drie delen. In het eerste deel vindt men de visies van een aantal landen op de IGC en komt de verhouding van de Europese Commissie en het Europees Parlement tot de IGC aan de orde. De Nederlandse visie wordt verwoord door Dick Beneschop, staatsecretaris voor Europese Zaken. De artikelen in deel II richten zich op kwesties van institutionele hervormingen, zoals het wegen van stemmen van de lidstaten; een efficiënter besluitvorming;

Boekaankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen van deze aflevering heeft verzorgd. De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications).

de relatie tussen het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en andere instituties die zich daarmee bezighouden, zoals NAVO en WEU; en de wenselijkheid van een Handvest voor de rechten van de EU-burger. Deel III houdt zich bezig met constitutionele kwesties, zoals de vertegenwoordiging van de lidstaten, de constitutionele agenda, de versterking van de legitimiteit van de EU en een herziening van de verdragen. In de bijlagen treft men de tekst aan van opinies, rapporten en resoluties, zoals rapporten waarin de gevolgen van de uitbreiding van de EU op institutioneel vlak en voor de *efficiency* van de EU en de effectiviteit van de besluitvorming worden aangesneden. (F.v.d.B.)

Gianni Bonvicini, Tapani Vaahtoranta & Wolfgang Wessels (eds): *The Northern EU, National Views on the Emerging Security Dimension.*

Helsinki & Berlijn: *Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik*, 2000, 267 blz.; f
ISBN 951-769-110-6

Deze bundel is het negende deel in de serie *Programme on the Northern Dimension of the Common Foreign and Security Policy* en kwam in samenwerking met de Europese Commissie tot stand. Met de toetreding van Finland en Zweden kreeg de Europese Unie in 1995 een 'Noordelijke Dimensie'. In deze bundel bespreken auteurs, afkomstig uit de lidstaten van de EU en verbonden aan (wetenschappelijke) instituten voor internatio-

nale en Europese studiën, de percepties van de lidstaten over de consequenties van de Zweedse en Finse toetreding, in het bijzonder op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Na enkele algemene beschouwingen volgen essays waarin de nationale perspectieven, belangen en hoop aan de orde komen. Wat het Nederlands perspectief betreft is er een artikel van de hand van Kees Homan (Instituut Clingendael). Hij is van mening dat de Noordelijke Dimensie kan bijdragen tot stabiliteit in de regio en hij stelt in het licht dat de Nederlandse regering tevens de hoop koestert dat ze zal bijdragen tot onder meer een beter 'environmental management' en tot ontwikkeling van de transport-infrastructuur. Maar dan moet wel met betrekking tot de Noordelijke Dimensie snelle vooruitgang worden geboekt 'because otherwise there is the danger that it will become the victim of bureaucratic processes' (blz. 192). In een samenvattend hoofdstuk van de hand van de Italiaanse en Finse redacteurs komt als een van de conclusies naar voren dat, hoewel de belangstelling voor de Noordelijke Veiligheidscomponent binnen de EU varieert, elke lidstaat het erover eens is dat de aanwezigheid van Rusland implicaties heeft voor de Europese veiligheid. Nu Finland lid is, heeft de EU een lange gemeenschappelijke grens met Rusland. De toetreding van Estland, Letland en Litouwen zou het directe contact met Rusland nog vergroten en zou Kaliningrad tot een Russische enclave binnen de EU maken.

Samenvattend: hoewel er ook andere belangen en voordelen in het geding zijn en Rusland thans geen bedreiging vormt, is datgene wat de Noordse deelname aan de EU zo bijzonder maakt, de nabijheid van Rusland, met alle consequenties van dien. (F.v.d.B.)

Helen Wallace and William Wallace (eds): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000 (vierde druk); xxxiii + 610 blz.; £17,99
ISBN: 0-19-878242-X

In deze herziene en bijgewerkte druk zijn de belangrijkste recente ontwikkelingen op het terrein van de Europese integratie verwerkt, zoals de vooruitgang in de richting van een gezamenlijke munt, de ontwikkelingen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, recente initiatieven teneinde vorm te

geven aan een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, onderhandelingen over de toelating van Oost-Europese landen en pogingen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te hervormen. Deze gedegen studie bevat 15 gedetailleerde *case studies*, waarin de ontwikkeling en het beleidsproces op alle onderdelen van de Europese integratie worden geanalyseerd. Nieuw zijn de hoofdstukken die het visserijbeleid analyseren, alsmede de pogingen tot een gemeenschappelijke benadering van de ontwikkelingen op het gebied van de biotechnologie te komen. Monica de Boer (Katholieke Universiteit van Brabant) nam, gezamenlijk met William Wallace (London School of Economics and Political Science) het hoofdstuk 'Justice and Home Affairs: Integration through Incrementalism?' voor haar rekening. De laatste rechtvaardigt in een concluderend hoofd-

stuk, 'Collective Governance. The EU Political Process', het feit dat er in deze studie geen ondubbelzinnig theoretisch model wordt geboden voor het Europese beleidsproces, met de opmerking dat *single models* noodzakelijkerwijze altijd reductivistisch zijn en dat de redacteurs mede daarom belangrijke aspecten van het politieke interactieproces, terwille van de overzichtelijkheid, buiten beschouwing hebben moeten laten. 'We have preferred to allow the case-studies to illustrate the complexity and diversity of EU policy-making, pointing out common features and offering a range of models which best illuminate different aspects of the political progress.' (blz. 541) De studie wordt afgesloten met een bibliografie van meer dan 40 blz. en een uitgebreid register. Het boek is daarmee ook bruikbaar als naslagwerk. (F.v.d.B.)

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit **Klimaatverandering: kunnen we het getij nog keren?**
(lunchlezing door dr ir Bert Metz, klimaatdeskundige bij het RIVM)
Plaats Huize Molenaar, Korte Nieuwstraat 6, Utrecht
Organisator Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)
Kosten f 30,=
Datum 16 maart (12.15-14.00 u)
Aanmelding NGIZ, afd. Utrecht (tel./fax: 030-2287408)

De toekomst van gemeentelijke internationale samenwerking
(congres, met medewerking van de ministers Van Aartsen en Herikens, alsmede een groot aantal burgemeesters en bestuurders uit binnen- en buitenland)
Gemeentehuis Deventer, Grote Kerkhof 4, Deventer
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) International
f 99,= (incl. lunch en bronnenmateriaal)
28 maart (09.30 u)
Congres- en Studiecencentrum VNG (tel. 070-3738459/69)

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

Activiteit **Preventing Deadly Conflict: the Role of Government and NGO's**
(lezingenavond met medewerking van Gareth Evans [International Crisis Group, Brussel], Georg Frerks [Instituut Clingendael] en Leonard Suransky [Webster University])
Plaats Perscentrum Nieuwspoor, Lange Poten 10, Den Haag
Organisator Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) en Koninklijke Vereniging voor de Bestudering van de Krijgsmacht (KVVK)
Kosten gratis
Datum 28 maart (20.00-22.00 u)
Aanmelding NGIZ (tel. 070-3240264)

Assessing the EU's Progress on the Path to a European Security and Defence Policy
(seminar)
European Institute of Public Administration (EIPA),
Green Conference Room (1.45), O.L. Vrouweplein 22,
Maastricht
EIPA
600 euro (incl. documentatie, twee lunches, een diner en drankjes)
9-10 april
EIPA, Mw Joyce Gröneschild (tel. 043-3296357; fax 043-3296296; email: j.gröneschild@eipa-nl.com);
aanmelding dient te geschieden vóór 22 maart 2001

Activiteit
Plaats
Organisator
Kosten
Datum
Aanmelding

Maarten Brands

looks at the European Union in the near future, i.e., the process of enlargement. And the picture is not at all rosy. It is certainly not out of euroscepticism or of outright fatalism that several black scenario's for the future European Union may be sketched, as the author does in this article. The significant growth in the number of challenges the Union is faced with, and the limited time in which the Union has to respond to them will no doubt lead to overstretching an already fragile EU structure. Disintegration and renationalization are no longer impossible, absurd scenario's. The contradictions of the European integration process offer a rich potential of 'conflict of goals' to a common political identity. The 'springs of integration', Alan S. Milward once spoke of, may well block up. It is high time European policy-makers begin to realize they no longer can continue the scrabbling and snatching or concentrate too much on the numbers as was done in Nice. They should separate the main issues from the side-issues. And the main issue is that stagnation will hit the Union very deeply and hence will harm all member states.

Peter Bursens and Koen Nomden

assess whether the European Union is ready for enlargement after the conclusion of the Treaty of Nice. They deal with the leftovers of Amsterdam (the weighing of votes, the extension of voting by qualified majority and the size and composition of the Commission), as well as with other achievements of Nice such as enhanced co-operation and the reform of the European judicial system. The Treaty of Nice is assessed both in relation to the efficient functioning of the institutions following enlargement and in the light of the propositions that were put on the table by the Dutch and Belgian delegations. The authors conclude that after the ratification of the Treaty of Nice, the EU is ready for enlargement from a technical point of view, but that the post-Nice process (i.e., future institutional reform) will be fundamental for the functioning of the enlarged EU.

Madeleine Hosli

deals with the following question: May the Swiss Confederation serve as a model for the EU's long-term future? After providing a brief overview of liter-

ature addressing the political-economic features of federal structures as well as an overview of the Swiss confederal system, describing both the distribution of policy competencies among the different levels of government and selected elements of its political-institutional setting, the author compares this potential 'model' to the current state of the European Union. Her conclusion is that the Swiss Confederation may serve as a model for the EU's distant future, but it will most likely be categorized as 'utopian' when assessed by current political realities.

Peter van Krieken

describes the various developments since the entry into force of the Treaty of Amsterdam, 1 May 1999. He lists and comments on the Commission Proposals for Council Directives in the field of Judicial and Home Affairs, asylum and migration in particular, and emphasizes the importance of the Vitorino Communications of November 2000. He embarks on some related issues (ageing and demography, globalization, illegal immigration, and family reunification) and concludes by paying attention to the new Netherlands Aliens Act, the relationship between UNHCR and the European Union and the need to enter into a fruitful and constructive debate on these issues in order to assist Commission and Council in their drafting and decision making.

J.J.P. de Jong

deals with the European Union's 'migration crisis', i.e., the explosive growth in the number of ethnic minorities with all its political, economic and social consequences. The author states that the European governments have great difficulties in assessing the true dimensions of the worldwide migration fluxes. In nearly all EU member states the migration policy is based on false perceptions and hence the migration crisis is approached the wrong way. This was made abundantly clear at the European Council Summit in Tampere in October 1999. Although the Netherlands' memorandum advocated further development of 'a full fledged European policy on migration', a clear analysis of all the ins and outs of the migration phenomenon was lacking.

Wegwijs Internationaal op Internet

Samenstelling: Saskia van Ankeren, Bureau Bibliotheek en Documentatie van Instituut Clingendael, 12 februari 2001.

Asielzoekers / Vluchtelingen / Migratievraagstukken

Academic network for legal studies on immigration and asylum in Europe:
<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/index2.html>

Amnesty International, afd. Vluchtelingen:
http://www.amnesty.nl/themas_vluchtelingen.html

Association of European Migration Institutions:
<http://users.cybercity.dk/~ccc13652/info/info.htm>

BUBL Link to human migration:
<http://bubl.ac.uk/link/h/humanmigration.htm>

Center for Immigration Research: <http://www.uh.edu/cir/>

Center for Migration Studies, New York: <http://www.cmsny.org/index.htm>

Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers: www.coa.nl

Centre d'Information et d'Etudes sur les Migrations Internationales:
<http://hometown.aol.com/ciemiparis/presenen.html>

Center for International and European Law on Immigration and Asylum: <http://migration.uni-konstanz.de/english/index.htm>

Centre for Migration Law, Nijmegen:
<http://www.jur.kun.nl/rit/cmr/home.html>

Centre for Refugee Studies: <http://www.yorku.ca/crs/>

Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (Ceifo): <http://www.ceifo.su.se/en/>

Centrum voor de Geschiedenis van Migranten:
<http://home.pscw.uva.nl/willems/>

Committee on Migration and Refugee Affairs, Washington:
<http://www.interaction.org/refugees/index.html>

Danish Center for Migration and Ethnic Studies: <http://eal16.hhs.dk/dames/>

European Council on Refugees and Exiles: <http://www.ecre.org/>

European Court of Human Rights: <http://www.echr.coe.int/>

European Forum for Migration Studies: http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_e.htm

European Migration Information Network: <http://www.emin.geog.ucl.ac.uk/>

European Refugee Fund:
<http://www.european-refugee-fund.org/framesets/indexIntro.htm>

European Research Centre on Migration and Ethnic Relations:
<http://www.ercomer.org/>

Forum Habitat in Developing Countries Links: Refugees and Forced Migration: http://girotondo.oasi.asti.it/forum/links/work_refugees.htm

Global IDP (Internally Displaced Persons) Survey:
<http://www.nrc.no/idp.htm>

Immigrant Institute, Borås, Sweden: <http://www.immi.se>

Immigratie- en Naturalisatiedienst: <http://www.immigratiedienst.nl/>

Immigration and Asylum: European Commission Justice and Home Affairs: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/immigration_en.htm

The Immigration and Refugee Services of America Network, Washington DC: <http://www.irsu-uscr.org/>

Institute for human rights, Åbo Akademi University:
<http://www.abo.fi/institut/imr/>

Institute for Migration and Ethnic Studies, Un. van Amsterdam:
<http://www.pscw.uva.nl/imes/>

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück:
<http://www.imis.uni-osnabrueck.de/english/index.htm>

InterAction : Committee on Migration and Refugees Affairs (USA):
<http://www.interaction.org/refugees/index.html>

Inter-Governmental Consultations for Asylum: <http://www.igc.ch/>

International Center for Migration, Ethnicity and Citizenship:
<http://www.newschool.edu/icmec/>

International Labour Organization: international migration:
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>

International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, (USA): http://www.ceip.org/files/projects/imp/imp_home.ASP

International Organization for Migration: <http://www.iom.int/>

Internationale Organisatie voor Migratie Nederland:
<http://www.iom-nederland.nl/>

Justitie en Binnenlandse Zaken: beleid van de Europese Unie:
http://europa.eu.int/pol/justice/index_nl.htm

Migration Policy Group (MPG): <http://www.migpolgroup.com/>

Migration Research Unit (MRU), University College London:
<http://www.geog.ucl.ac.uk/mru/>

Nederlands Migratie Instituut: <http://www.nmigratie.nl/>

Network for the Integration of Refugees: <http://www.refugeenet.org/>

Push and pull factors determining international migration flows:
<http://www.nidi.nl/pushpull/>: studie door Eurostat en Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI)

Refugee Studies Centre, University of Oxford: <http://www.qeh.ox.ac.uk/rsp/>

Refugees International: <http://www.refintl.org/>

REFWORLD full-text database of the UNHCR:
<http://www.unhcr.ch/refworld/welcome.htm>

Relief Web: <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf>

Scalabrini International Migration Institute (Latin America):
<http://scalabrini.org/>

Southern African Migration Project: <http://www.queensu.ca/samp/>

Steunpunt Vluchtelingen: <http://huizen.dds.nl/~askvsv/>

Stichting Vluchteling: <http://www.vluchteling.nl/>

Swiss Forum for Migration Studies: <http://www.unine.ch/fsm/Welcome.html>

Transatlantic Net Migration Forum:
<http://www.transatlanticnet.de/access/efmmain.htm>

United Nations High Commissioner for Refugees, International Office:
<http://www.unhcr.ch/>

US Committee for Refugees (USCR): <http://www.refugees.org/>

Verdragen voor de bescherming van vluchtelingen:
http://www.amnesty.nl/overamnesty_verdragen.html#7

Vluchtelingenwerk: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/>

Vreemdelingenbeleid (ministerie van Justitie):
http://www.minjust.nl/a_beleid/thema/vreemd/index.htm

WetWegWijzer Nederland Migratie: <http://www.wetwegwijzer.nl/>

World-Wide Web Virtual Library Migration and Ethnic Relations:
<http://www.ercomer.org/wwwvl/>