

**INTERNATIONALE**

# **S**pectator

**Europa: van Conventie naar Constitutie**

**Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel**

**Het Belgisch EU-voorzitterschap: een evaluatie**

**Europees buitenlands beleid: contactgroepen en  
directoriums**

**Het democratisch gat van Europa ligt in Den Haag**

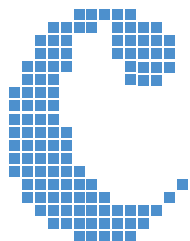
**Hervorming Belgische krijgsmacht**

**Elf september en het afscheid van de Duitse *Sonderweg***

Jaargang 56, nr 3, maart 2002

**Instituut Clingendael**

***Europese Beweging***  
*Nederland*



#### COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Namensestraat 59 Brussel).

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

Verschijnt 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](http://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,  
P. Hoebink, 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. Vanhooacker, R. de Wijk.

#### ADMINISTRATIE-ADRES

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

#### NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Abonnees ontvangen een factuur

#### ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:  
Particulier € 48,-  
Instelling € 55,-  
Student € 39,- (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 69,-  
Instelling € 78,-  
Student € 58,-

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

#### ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV  
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd 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 2002

#### J.O.TH. ROOD

**Van Conventie naar Constitutie:  
de federale kleren van de Europese keizer** 121

#### B.R. BOT

**Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel** 123

#### EMILIE BAILLIEU & HENDRIK VOS

**Het Belgisch EU-Voorzitterschap en de toekomst van Europa** 128

#### JAN WERTS

**Belgisch EU-Voorzitterschap tussen idealisme en surrealisme:  
spiegel van het komend Europa?** 133

#### STEPHAN KEUKELEIRE

**Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid  
van de EU: gevaar of noodzaak?** 139

#### DENNIS HESSELING & LOUSEWIES VAN DER LAAN

**Den Haag, het democratisch gat van Europa** 145

#### LUC DE VOS

**Toetsingscriteria voor de hervorming van de Belgische  
krijgsmacht** 150

#### FRITS BOTERMAN

**Afscheid van de Duitse *Sonderweg*** 156

#### RESPONS

#### PETER VAN ELSUWEGE

**De uitbreiding van de Europese Unie:  
van regatta naar *big bang*?** 163

#### BOEKBESPREKINGEN

#### KEES VAN PARIDON OVER

**De genesis van de euro** 167

#### MAARTEN VAN DEN HEUVEL OVER

**Afghanistan, een land dat eigenlijk niet bestaat** 168

#### HENK DEKKER OVER

**Nationalisme en etnisch exclusionisme** 169

#### ANTON VAN HOOFF OVER

**Europa ontvoerd en op de koffie** 172

#### BOEKAANKONDIGINGEN

#### SUMMARIES

#### AGENDA

# Van Conventie naar Constitutie: de federale kleren van de Europese keizer

J.Q.TH. ROOD

OP 28 FEBRUARI JL. IS DE EUROPESE CONVENTIE HAAR WERKzaamheden begonnen ter voorbereiding van de volgende EU-verdragsherziening, voor 2004 voorzien. Onder voorzitterschap van de Franse ex-president Valérie Giscard d'Estaing heeft dit breed samengesteld gezelschap tot taak opties en aanbevelingen te formuleren voor verdere hervorming van de Europese Unie. Een opdracht die in belangrijke mate in het teken staat van het door Joschka Fischer in het voorjaar van 2000 aangezwengeld finaliteitsdebat. Kortom, het vraagstuk van de verdere staatkundige inrichting van de Europese Unie.

Het besluit tot bijeenroepen van een Conventie is niet in de laatste plaats een reactie op het verloop van de Intergouvernementele Conferentie over het in 2000 afgesloten Verdrag van Nice. Deze IGC is door velen bekritiseerd vanwege de geur van achterkamertjespolitiek en koehandel, die zich vooral in de laatste fase van de onderhandelingen over de Europese leiders verspreidde. Plat eigenbelang ontnam hun – zo is van vele kanten betoogd – het zicht op de besluiten die werkelijk noodzakelijk zijn voor behoud en versterking van een uitgebreide Europese Unie. 'Nice' heeft de Europese burgers verder vervreemd van 'Europa' en een verdrag gebaard dat een stap terug is in het integratieproces. Althans, zo wil het verhaal.

Door nu de voorbereiding van de volgende IGC te onttrekken aan de regeringen en aan te vatten in openheid en met betrokkenheid van alle belanghebbenden, parlementariërs in het bijzonder zal – zo is de verwachting – het publieke draagvlak voor de Europese integratie worden versterkt. De grotere transparantie zal bovenal bijdragen aan het voorkomen van de politieke handjeklap en het kortzichtig geruzie over de verdeling van instellingen, posten en stemmen, waarvan *wederom* – zo wordt dan gesteld – een *gênant* staaltje ten toon werd gespreid tijdens de Europese Raad van Laken, waar wederzijdse verwijten over de vestigingsplaats van Europese agentschappen

over de vergadertafel vlogen. Maar bovenal zou de distantie van de dagelijkse politiek de Conventie in staat stellen met grote verbeeldingskracht en creativiteit voorstellen te formuleren over de toekomst van de Europese Unie, vooral dan ter versterking van haar politieke legitimiteit. Voorstellen waartoe de politieke leiders zelf niet in staat zijn, maar die zij gegeven het draagvlak van de Conventie simpelweg niet kunnen negeren.

Ziehier een vooruitzicht dat toch vooral de federaal *angehauchten* zal aanspreken. Met de Conventie opent zich immers het perspectief van een waarlijk constituerende vergadering, die los van politiek gekisbis en op de golven van publiek euro-enthousiasme met gedurfde initiatieven de integratie zal voortstuwten in de richting van haar politieke finaliteit. Een perspectief dat met de in Laken geformuleerde agenda – Europese grondwet, bevoegdhedenverdeling, rechtstreekse verkiezing van de Commissievoorzitter, enz. – verder is aangezet. Inderdaad, Philadelphia 1787, de grondwetgevende vergadering voor de Verenigde Staten van Amerika, is al ten voorbeeld gesteld aan de Europese Conventie, o.a. door voorzitter Giscard.

Dergelijk gedachtegoed verdient echter enig commentaar. Of een niet-onomstreden Franse *has-been* de aangewezen persoon is om de harten van de Europeanen te winnen?; de vraag verdient op haar minst enige aandacht. Is Giscard niet de prijs die Duitsland moet betalen voor het binnenhalen van het post-Nice-proces? Dat die zelfde Giscard zijn benoeming aangreep voor het indienen van een exorbitante salariseis was wellicht in overeenstemming met zijn reputatie, maar heeft de Conventie wel een valse start bezorgd. Over koehandel gesproken. Wezenlijker is echter de ambitie zelve om via de Conventie de stem des volks sterker te laten doorklinken. Als die ambitie gemeend is, kan men maar beter direct de verbouwingswerkzaamheden stilleggen. Want dat volk is, zoals de lidstaten, hopeloos verdeeld over de vraag hoe het ver-

der moet met 'Europa'. Sterker, gemiddeld zal het volk niet veel moeten hebben van meer 'Europa', laat staan een federaal verband.

Voor die zelfde gemiddelde burger zijn immers in eerste reflex nog immer de eigen staat, samenleving en overheid het primaire aanknopingspunt voor het uiten van wensen en belangen en daarmee het eerste baken voor gevoelens van legitimiteit en loyaliteit; d.w.z. voor zover bij het electoraat die beleving hoe dan ook nog aanwezig is. De keerzijde hiervan is dat de Unie noodzakelijkerwijs een strijdperk is voor *nationale* belangenbehartiging, waaruit politici slechts te voorschijn *kunnen* komen als zij iets voor het *eigen* land uit de strijd gesleept hebben: een instelling, subsidie of wat dan ook. Geen land kan zich daaraan onttrekken. Ook, zo hebben we de laatste jaren gemerkt, Nederland niet. Anders gezegd, het verwijt aan Nice van koehandel snijdt geen hout. De integratie *is* immers koehandel. In dit verband zou wellicht zelfs gesteld kunnen worden dat de Europese integratie legitiem is voor zover zij in de perceptie van burgers de eigen staat ten goede komt.

Dit alles plaatst ook het finaliteitsdebat in perspectief. Niet de vraag wat de Unie zal moeten zijn of worden, maar vaststelling van wat de Unie *niet* is, zou daarin het uitgangspunt dienen te zijn. De Unie is géén staat. Misschien is zij een staat-in-wording. Maar dat is een nog ver verwijderd toekomstbeeld. Dit laatste blijkt weer eens als de Unie als bestuursniveau

wordt vergeleken met de haar scheppende delen: de lidstaten. Met een budget dat een schijntje is vergeleken met dat van de lidstaten en geen of nauwelijks zelfstandige bevoegdheden is de Europese Commissie bij voorbaat veroordeeld tot een faciliterende rol bij de belangenhandel tussen die zelfde lidstaten; een overigens niet te onderschatten functie. Op dit hybride verband, waarbij het merendeel van de besluitvorming plaatsvindt in een grijs schemergebied tussen lidstaten en communautaire instellingen, zijn begrippen als grondwet en *Kompetenz-Katalog* niet van toepassing. Het zijn de kleren van de federale keizer. Kortom, mocht men besluiten de voorzitter van de Europese Commissie rechtstreeks te laten verkiezen, dan moet de burger wel beseffen dan men stemt op de burgemeester van een *Potemkin*-dorp.

De Unie heeft verdere hervorming nodig. Laat daarover geen misverstand bestaan. Maar van een bescheidener aard dan sommigen stellen. Die hervorming dient vooral gericht te zijn op vergroting van de slagvaardigheid, op doelmatigheid en betere afstemming van bestaand beleid en terughoudendheid bij nieuw beleid. Kortom, bescheidenheid is het devies. ■

Over de auteur

DR J.O.TH. ROOD is hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

## Politieke Tekeningen

Met ingang van dit nummer zal Maarten Bels op gezette tijden de Internationale Spectator verlevendigen met een of meer op de inhoud van de desbetreffende aflevering toegesneden politieke prenten. De heer Bels studeerde politieke wetenschappen, specialisatie internationale betrekkingen, aan de Universiteit Gent. Hij is onder meer werkzaam voor het dagblad La Libre Belgique.



# Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel

B.R. BOT

HET ONDERWERP BEHARTIGING VAN DE NEDERLANDSE belangen in Brussel wil ik graag langs de volgende lijnen behandelen. In de eerste plaats gaat het erom globaal vast te stellen wat we bedoelen met Nederlands belang. In de tweede plaats is het nuttig aan te duiden waar de macht in de Europese Unie ligt en welke verschuivingen daarin bespeurbaar zijn. In de derde plaats past een schets van de wijze waarop wij in Brussel thans zijn vertegenwoordigd. En de slotsom gaat in op wat ons in Brussel in de nabije toekomst staat te doen.

## Wat is het Nederlands belang?

Als we spreken over het Nederlands belang in de Europese Unie, dan komen al snel twee clichés met elkaar in botsing: de dominee die het communautaire dogma luidkeels predikt, en de koopman voor wie alles bespreekbaar en onderhandelbaar is, zolang hij er maar beter van wordt. Ik heb het gevoel dat in de Nederlandse benadering de koopman de dominee steeds meer verdringt. Aandacht vragen voor het Nederlands belang mag weer. Communautaire onbaatzuchtigheid is niet langer de enige deugd. Dit blijkt ook uit de toenemende belangstelling voor het thema Nederlandse belangenbehartiging bij politici, de media en opleidingsinstituten zoals Clingendael. Nederland blijft weliswaar enthousiast de EU-verworvenheden van integratie en harmonisatie uitdragen, maar wordt wel steeds prijsbewuster. Zolang we netto ontvanger van de EU waren, vierden de communautaire idealen hoogtij; inmiddels behoren we tot de grootste nettobetalers per hoofd van de bevolking en hebben we de financiële hakken wat steviger in de Nederlandse klei gezet. Euro of geen euro, de Nederlandse gulden staat bij ons hoger dan ooit in het vaandel. De onderhandelingen in maart 1999 op de EU-top in Berlijn in het kader van *Agenda 2000* over

de Financiële Perspectieven (FP) 2000-2006 zijn daarvan een goed voorbeeld.<sup>1</sup> Nederland was bij wijze van spreken bereid zijn communautaire idealen een beetje opzij te zetten en een veto uit te spreken als we onze zin niet zouden krijgen. Daarvan is per saldo een goede werking uitgegaan, al was het uiteindelijke succes mede te danken aan Duitse bereidheid voor een deel van de rekening op te draaien. Maar het markeerde wel een ommekeer in de Nederlandse benadering van de oplossing van communautaire problemen.

Een exacte definitie van het Nederlands belang is natuurlijk niet te geven. Dat kan uiteenlopen van handhaving van Sinterklaas als goed heiligmaan, de beeltenis van onze vorstin op de euro tot benoemingen van Nederlanders op hoge EU-posten of een redelijk retour op onze EU-bijdragen. Het is derhalve een wispelturig element in het communautaire spel van geven en nemen, van nagaan of lange-termijngroei voordeliger is dan korte-termijnwinst of juist omgekeerd. Toch is de ontwikkeling duidelijk bespeurbaar dat Nederland nauwlettender dan voorheen kijkt naar de pluskant op zijn communautaire balans.

In de jaren '60 en '70 was dat wel anders. We waren netto ontvanger en verkondigden het Europese evangelie met overtuiging en verve. Ik herinner me ook het adagium: géén beïnvloeding van de supranationale Europese Commissie door de Permanente Vertegenwoordiger (PV) of vanuit Den Haag. Commissie-ambtenaren moesten immers onpartijdig waken over de belangen van *alle* lidstaten en tot een zo objectief mogelijke belangenafweging komen. Derhalve was contact met Commissie-ambtenaren, zelfs als die de Nederlandse nationaliteit bezaten, slechts mondjesmaat toegestaan. Thans vindt Nederland het belangrijk zoveel mogelijk Nederlanders op sleutelposten binnen de Commissie te plaatsen teneinde de eigen positie te versterken. En nationale ambtenaren worden de fijnere kneepjes van het lobbyen in Brussel bij-

gebracht tijdens speciale opleidingen en dure bijscholingscursussen.

Als we ineens zoveel belangstelling tonen voor het Nederlands belang, rijst al snel het vermoeden dat er iets niet in de haak was met die belangenbehartiging in het verleden. Maar is dat echt zo? Of is het bestaande besluitvormingsmechanisme geleidelijk veranderd en zijn er bijna ongemerkt nieuwe spelregels geïntroduceerd, zodat we nu onze toevlucht moeten nemen tot andere maatregelen? Hebben we in het verleden nu echt zo slecht geboerd? Waren besluiten die voor Nederland van groot belang waren anders uitgevallen indien er bijvoorbeeld meer Nederlanders binnen de Commissie of het Secretariaat van het Europees Parlement (EP) op sleutelposities hadden gezeten? Ik zet daarbij grote vraagtekens.

De Rotterdamse hoogleraar Van Schendelen haalt in zijn boek *Gelijk hebben of winnen?* enkele voorbeelden aan van scenario's waarbij wij het spel hebben verloren.<sup>2</sup> Toch kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat het vaak meer een kwestie was van onhandig manoeuvreren dan van een blinde vlek bij Nederlandse onderhandelaars of van een inadequaat opererende bureaucratie.

Wat zijn namelijk de grote onderhandelingen van de afgelopen jaren geweest? Het pakket-Delors 2; Berlijn, met *Agenda 2000*; de drie Intergouvernementele Conferenties (IGC's) uitmondend in de verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice; en de toetredingsonderhandelingen. Ik geloof dat wij per saldo niet veel beter gescoord zouden hebben als we meer hoge posities bij de Commissie hadden bezet of anders hadden gelobbyed. Bij een onderhandelingsproces komen namelijk vele andere elementen kijken, zoals optimale coördinatie en betrokkenheid van direct geïnteresseerde ministeries, een duidelijk onderhandelingsstandpunt dat door andere lidstaten als zodanig wordt onderkend, vasthoudendheid, en natuurlijk de talenten van de onderhandelingsploeg, coalitievorming en de machtspositie van het land; dat alles eventueel weer gekoppeld aan de bereidheid van een veto gebruik te maken.

Speelt Nederlandse presentie bij de Commissie dan geen rol? Natuurlijk wel, maar we moeten wel kunnen relativeren. Secretaris-generaal Carlo Trojan was een grote steun bij *Agenda 2000* en goede Nederlandse ambtenaren in een onderhandelingsploeg van de Commissie vereenvoudigen het overbrengen van bepaalde wensenlijstjes, maar doorslaggevend is deze factor in mijn ogen toch niet.

Als we, zoals de laatste tijd het geval is, de belangenbehartiging vooral plaatsen in het perspectief van een goede bezetting van het ambtelijke apparaat in Brussel, dan moeten we oppassen van deze aanwezigheidskwestie geen doel op zich zelf te maken. We

mogen niet uit het oog verliezen wat we eigenlijk willen bereiken. En dat laatste heeft vaak te maken met andere factoren dan de relatief geringe bezetting van posities in Brussel door Nederlanders.

### Waar ligt de macht?

Als het erom gaat aan te geven waar in de Europese Unie de macht zit en waar van machtsverschuivingen sprake is, wil ik de stelling wel plegen dat macht begint in de eigen hoofdstad: macht begint in Den Haag. Zolang niet op alle ministeries een sterk Europees bewustzijn heerst, wordt het moeilijker opereren verderop in de keten. Dit betekent allereerst belangstelling voor en kennis van Europese ontwikkelingen op het desbetreffende vakgebied. Vergeet niet dat 60 tot 70% van alle wetgeving tegenwoordig ontspruit aan Brusselse bronnen. Ook is een goede coördinatie van belang. Die is gelukkig in Nederland, zeker vergeleken met andere lidstaten, goed geregeld. Bovendien draagt de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, waarin bijna alle ministeries zijn vertegenwoordigd als afspiegeling van de Rijksoverheid, sterk bij tot een goede en continue coördinatie.

Verder geloof ik dat ieder ministerie belang heeft bij het goed uitvoeren van zijn ideeën en opvattingen bij de juiste contactpunten binnen de Commissie. En dat hoeven zeker niet altijd Nederlandse contactpunten te zijn. Ik zou bijna zeggen: liever niet. Want we mogen een misverstand toch wel uit de weg ruimen. Hoezeer we ons ook inspannen om het Nederlandse flottielje in Brussel te versterken, uiteindelijk zal het Nederlandse percentage Europese ambtenaren *altijd* beperkt blijven. We moeten het in beginsel dus hebben van goede contacten met *niet-Nederlandse ambtenaren*. Ook dat vereist speciale vaardigheden en het zou verstandig zijn als Den Haag daaraan de nodige aandacht zou besteden. Dan gaat het om vragen hoe je omgaat met andere nationaliteiten, hoe je een goed vaktechnisch netwerk opbouwt binnen de Commissie, hoe je buitenlandse taalvaardigheid op kan voeren.

Daarnaast wil ik wijzen op veranderingen in de machtsverhoudingen waardoor in het bijzonder de traditionele besluitvormingscyclus een ander aanzien heeft gekregen. Om te beginnen erodeert de motorfunctie die krachtens het Verdrag aan de Commissie is toebedeeld, enigszins. Initiatieven en oriëntaties voor toekomstig beleid vinden steeds meer hun oorsprong in de besluiten van de *Europese Raad*. Die is geleidelijk aan het *echte* Europese machtscentrum, de echte motor, aan het worden.

Ook de *vakraden*, zowel formele als informele bijeenkomsten, nemen in toenemende mate het heft zelf in handen om nieuw beleid te introduceren. Daarnaast is het *Voorzitterschap* belangrijker geworden.

Men hoeft het werkprogramma dat aan het begin van ieder nieuw voorzitterschap ten doop wordt gehouden, er maar op na te lezen en men zal beseffen hoeveel invloed de voorzittende lidstaat op de gang van zaken heeft. Het voorzittend land bepaalt de agenda, de onderwerpen die gedurende een half jaar aan snee zullen komen, het tempo waarin wordt gewerkt, en vooral ook welke onwelkome onderwerpen voorlopig onder het tapijt worden geveegd.<sup>3</sup>

Voeg daaraan toe het feit dat de eerste-pijltermaterie al in belangrijke mate is geregeld. Op vele onderwerpen is thans van toepassing dat het vooral een kwestie is van uitvoering en regelmatige aanpassing en bijschaven. Men zal daarom begrijpen dat ook hierdoor de traditionele rol van de Commissie enigszins is verzwakt.

De nadruk ligt nu sterk op de *tweede en derde pijler*, waar veel nieuwe initiatieven vereist zijn. Maar hier spreken we in hoofdzaak over intergouvernementele pijlers, waarbij de Commissie nu eenmaal niet *federführend* is, al zet ze alle zeilen bij om haar invloed te doen gelden waar dat maar mogelijk is. Ook mogen we niet uit het oog verliezen dat de traditionele besluitvorming via verordeningen, richtlijnen en besluiten door Raad en EP op een aantal onderdelen wordt vervangen door de *soft law*-benadering. Met andere woorden, er wordt besloten via het proces van *peer pressure* en andere poldermodel-achtige consensusstechnieken.

Tot slot wil ik nog wijzen op de oprichting van een toenemend aantal *agentschappen*, die ook weer speciale bevoegdheden hebben op hun eigen specialistisch terrein en zich in mindere of meerdere mate aan het controlerend oog van Brussel onttrekken. Al deze factoren dragen ertoe bij dat herbezinning nodig is wat betreft de manier waarop Nederland voor zijn saeck opkomt.

### Hoe zijn we vertegenwoordigd in Brussel?

Maar eerst wil ik ingaan op de vraag of we nu *werkelijk* zo miserabel zijn vertegenwoordigd in Brussel als de kranten ons willen doen geloven.

*Relatieve positie Nederland bij Europese Commissie*  
5% van de A-functionarissen bezit de Nederlandse nationaliteit. Het Nederlands aandeel in de totale bevolking van de EU (16 miljoen op 375 miljoen) is 4,2%. Vanuit dat perspectief doen wij het dus niet slecht. De Commissie hanteert echter een soort informeel lijstje met personeels-quota. Het quotum voor Nederland bedraagt thans 6,3%. Uitgaande van deze lijst zijn wij derhalve juist weer ondervertegenwoordigd.

In vergelijking met landen als België (11% aandeel

A-functionarissen); Griekenland (5%); en Spanje (11%) doen wij het minder. De noordelijke landen Verenigd Koninkrijk (10%), Bondsrepubliek Duitsland (12%) en Zweden (3%) zijn eveneens ondervertegenwoordigd, maar daaraan hoeven we ons natuurlijk niet te spiegelen.

### *Positie Nederland op de middellange termijn*

Wel zorgwekkend is de vergrijzing van het Nederlandse ambtenarencorps binnen de Commissie. In de jongere rangen A6-A8 daalt het percentage Nederlanders naar 4,3%. Het aandeel Nederlandse laureaten van het algemeen concours 2000 bedroeg 3,8%, zodat de tendens op middellange termijn neerwaarts is.

*Het nieuwe personeelsbeleid van de Europese Commissie*  
Helaas is deze neerwaartse tendens op korte termijn niet te doorbreken, omdat het nieuwe personeelsbeleid van de Commissie weinig tot geen zij-instroommogelijkheden biedt. De uitgangspunten van de Commissie, zoals onlangs gepubliceerd, zijn de volgende:

- 1 interne rekrutering;
- 2 bevordering op basis van verdienste;
- 3 vervulling van topfuncties in de eerste plaats door mensen uit de eigen organisatie; en
- 4 een belangrijke rol bij het benoemingsproces voor topfuncties van externe *assessment*-bureaus.

Slechts bij gebrek aan voldoende intern gekwalificeerde kandidaten zal de Commissie overgaan tot externe werving. Uit dit lijstje blijkt tevens dat het veel moeilijker zal worden Nederlandse kandidaten, hoe geschikt en hoog geplaatst ook, in de toekomst in het Commissie-apparaat te parachuteren.

### *Gevolgen voor Nederland*

*Topbenoemingen.* Nederland kan voorlopig rekenen op de volgende topfuncties: 3 A1 posities en 8 tot 12 A2 posities. De huidige stand van zaken correspondeert met bovenstaande *fouchette* [EU-jargon voor postenverdeling; red.], omdat Nederland inderdaad twee DG-posities bekleedt, alsmede een A1 functionaris heeft in Genève. Wat betreft A2 posities is de manoeuvreerruimte zeer beperkt. Nederland is redelijk vertegenwoordigd met negen A2 functies binnen de ons toekomende *fouchette*, al moet ervoor gezorgd worden dat Nederland niet alleen op de kwantiteit let, maar ook hoogwaardige directeursposities blijft bezetten.

Tegen deze achtergrond zou Nederland bij voorkeur een prioriteitenoverzicht moeten opstellen waarop duidelijk is aangegeven welke posities belangrijk en welke posities minder belangrijk worden geacht. Wel dient men daarbij te bedenken dat niemand een Nederlandse Commissie-ambtenaar ervan kan weerhouden te solliciteren op voor Nederland minder belangrijke stoelen.

Wij dienen ons er dus bij neer te leggen dat de Rijksoverheid geen rechtspositionele verhouding tot ambtenaren in Brussel heeft. Wel kan Nederland zich toeleggen op een betere carrièreplanning van Nederlandse Commissie-ambtenaren en hen zonodig stimuleren op interessante vacatures te reageren.

*Middenrangen.* Voor de toekomst van de Nederlandse positie in Brussel is het belangrijk kwalitatief hoogstaande Nederlanders te hebben op het niveau van de afdelingshoofden. Gebrek aan Nederlanders op middenniveau kan men gedeeltelijk compenseren door het instrument van de detachering in te zetten (de zogenaamde END'ers) (END = Expert National Détaché). Het Ministerie van Financiën, met 10 END-plaatsen, en het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, met 5 plaatsen, zijn goede voorbeelden van het gebruik maken van bestaande mogelijkheden binnen de Commissie. Ik geloof dat de formule zou moeten zijn: jonge talentvolle beleidsambtenaren als END'er aan Brussel uit te lenen, en die vervolgens bij terugkeer in Den Haag te plaatsen op een voor de EU relevante functie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de door hen opgebouwde kennis en netwerken.

*Instroom van onderop.* Veruit het belangrijkste voor de positie van Nederland op de lange termijn is instroom van onderop. Het Nederlands aandeel in geslaagden voor het concours moet substantieel omhoog. In dit verband wil ik graag benadrukken dat de Clingendael-cursussen een goed initiatief zijn. Ik hoor tot nu toe van alle kanten positieve reacties van personen die deel hebben genomen aan de eerste twee cursussen (Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking en Economie, Statistiek, Rechten).

De vervolgstap moet er dan uit bestaan dat de geslaagden (laureaten) zo spoedig mogelijk aan een baan worden geholpen. De PV bij de EU is in 2000 met een actief beleid terzake begonnen. Dat is voor het eerst gebeurd met de laureaten van het algemeen concours in 2000 en daarna in 2001 met de laureaten van het concours van de Raad, het EP en het Hof. De laureaten worden, indien door hen gewenst, door de PVEU geïntroduceerd bij de personeelsafdelingen van de diverse DG's, alsmede bij hooggeplaatste Nederlandse ambtenaren. Dit beleid is zonder meer succesvol gebleken. Van de 16 laureaten hadden er 14 binnen een jaar een baan bij de Commissie. Van de tweede groep van laureaten van Raad, EP en Hof (22 personen) hebben inmiddels 12 een functie aangeboden gekregen.

#### *Toekomst in verband met de uitbreiding*

Na de toetreding van tien nieuwe kandidaat-lidstaten daalt het aandeel van de Nederlandse bevolking in de vergrote EU tot 3,5%. De toetreding van de nieuwkomers zal zeker ook gevolgen hebben voor het aandeel

van Nederland binnen de instellingen; ik verwacht daarom dat het relatieve aandeel van Nederland zal afnemen tot rond de 4%.

Dit leidt dan weer tot de conclusie dat het uitermate belangrijk is in de concoursen die nu gaande zijn zo goed mogelijk voor de dag te komen. Jonge academici moeten gestimuleerd worden hieraan deel te nemen. Goede voorlichting bij universiteiten, bij ministeries en lagere overheden, alsmede bij specifieke beroepsgroepen is een eerste vereiste. Voorts leert de ervaring dat stagiaires bij de EU-instellingen en END'ers relatief goed scoren bij het concours. De PV bij de EU is begonnen met het in kaart brengen van alle Nederlandse stagiaires die de afgelopen paar jaar in Brussel werkzaam zijn geweest. Zij worden, waar we ze maar kunnen bereiken, door ons geïnformeerd over op handen zijnde concoursen.

Essentieel bij dit alles is een optimale samenwerking tussen alle partijen, de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Buitenlandse Zaken (BuZa), de PVEU en het Kabinet van de Nederlandse Commissaris. Nu deze samenwerking zeer voorspoedig verloopt, en in het licht van de hierboven geschetste nieuwe initiatieven, heb ik goede hoop dat het scoringspercentage van deze concoursen aanzienlijk beter zal zijn dan voorheen.

#### **Wat staat ons in de nabije toekomst te doen?**

Verdergaande Europese integratie lijkt thans een vast gegeven. Dat zou erop moeten duiden dat nationale belangenbehartiging steeds minder gewicht in de schaal gaat leggen. Maar de realiteit is anders. Het nationale belang zal voorlopig wel degelijk een belangrijk element blijven in de besluitvorming en de verdere ontwikkeling van de EU. Nederland moet dus goed weten wat het wil en zich in Brussel stevig positioneren, zowel ten aanzien van de bezetting van topfuncties als bijvoorbeeld wat betreft het bereiken van substantiële doelen met financiële consequenties.

Het nationale belang staat derhalve nog midden in de schijnwerpers. Dat komt ook omdat de EU een forse uitbreiding staat te wachten op korte termijn en een tweede golf van uitbreiding op een wat langere termijn. Nationale sentimenten zullen sterk voelbaar blijven, en ook de grote lidstaten zullen zich daarbij niet onbetuigd laten. De opmerkingen over de wenselijkheid van een directorium van drie grote landen in een recent artikel in de *Financial Times* tonen aan in welke richting sommige lidstaten denken, al ontkent bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk in alle toonaarden dat het met dergelijke ideeën speelt.<sup>4</sup>

Nederland moet dus goed op zijn belangen blijven letten. Allereerst door te zorgen voor een sterke *nationale aanwezigheid in de Commissie*. Zoals boven uit-

eengezet zal die procentueel afnemen, zodat kwaliteit des te belangrijker wordt. Ook zouden we meer aandacht kunnen schenken aan de aanwezigheid van stagiaires en gedetacheerde ambtenaren uit vakministeries. Want het is een mythe dat de Commissie speciaal waakt over de belangen van de kleine lidstaten. Zij waakt over de belangen van *alle* lidstaten, alleen zijn de grote lidstaten wat beter vertegenwoordigd binnen de Commissie. Nederland mag zich dus best wat harder inspannen op dit punt.

Via deze ontboezeming kom ik tot een tweede onderdeel: de *vakministeries*. Deze moeten erop toezien dat er intern voldoende kennis en ervaring aanwezig is om de Europese ontwikkelingen op de voet te volgen en waar nodig te beïnvloeden. In ieder ministerie moet een EU-'kern'-centrale aanwezig zijn, die mede gevoed wordt door END'ers en stagiaires met praktijkervaring in Brussel. 'Het grote EU-gevoel' zal ook bijdragen tot een optimale verdediging van het Nederlands belang in Brussel. Ken uw tegenstanders, ken hun posities tot in de details.

Ook het *Europees Parlement* wordt steeds belangrijker. Op de PVEU zijn nu al twee ambtenaren fulltime bezig met het volgen van de werkzaamheden van het Parlement. Op die manier blijft Den Haag voortdurend op de hoogte van de besluiten, rapporten en resoluties die daar worden voorbereid. Het zou bovendien niet gek zijn als wat meer Nederlandse laureaten belangstelling zouden tonen voor een loopbaan bij het secretariaat van EP.

De PVEU is eveneens een belangrijke schakel. De onderhandelingen over de voorstellen van de Commissie worden immers voor een groot deel door medewerkers van de PV gevoerd, in aanwezigheid van en in nauwe samenwerking met de vertegenwoordigers van de vakministeries. Er wordt nog veel te vaak gekeken naar de Commissie en de Nederlandse presentie in deze instelling. Daar worden immers de voorstellen voorbereid. Men vergeet daarbij echter dat het daarop volgende onderhandelingstraject minstens zo belangrijk is. Ook in de laatste fase, de onderhandelingen met het EP, zijn de medewerkers van de PV nauw betrokken.

Nederland moet zich ook afvragen hoe het aankijkt tegen suggesties om *specialistische werkgroepen* te laten voorzitten door vaste voorzitters, aldus afscheid nemend van het beginsel van een roulerend voorzitterschap. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben. Ik wijs op de Primarolo-groep (de naar de voorzitter genoemde werkgroep inzake regelgeving betreffende bedrijfsbelastingen), het Economisch en Financieel Comité en verscheidene andere zogenaamde *High Level Groups*. Het is opvallend dat vooral de grote landen daarvan de voorzitters leveren. Neder-

land moet de kansen die zich hier in de toekomst zullen voordoen niet voorbij laten gaan. Maar zolang voorzitterschappen nog rouleren, zou Nederland heel goed vroegtijdig zijn verlanglijstje voor de komende zes maanden bij het voorzitterschap *in spe* kunnen indienen.

Alles overziend geloof ik echter dat we niet ontevreden behoeven te zijn over de manier waarop het Nederlands belang de afgelopen decennia is gediend. We hebben op veel voor Nederland wezenlijke punten goed tot zelfs bovengemiddeld gescord. Het is nu van belang ervoor te zorgen dat we in een steeds uitbreidende Europese Unie deze successen kunnen evenaren. ■

## Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld het artikel van Jan Werts, 'Agenda 2000: Hoe Paars stilletjes in Berlijn de "Zilvervloot" haalde', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 463-469.
- 2 M.P.C.M. van Schendelen, *Gelijk hebben of winnen?: Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1995.
- 3 Zie bijvoorbeeld het artikel van Mendeltje van Keulen, 'Het beste beentje voorzitten: betekenis en rol van het EU-voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, maart 1998, blz. 139-144.
- 4 Brian Groom en Andrew Parker, 'UK wants EU "super council": Radical plan would recognise importance of Europe's big three powers'; en Peter Norman, 'Europe: Brussels rejects EU "super council" idea', in: *Financial Times*, 21 resp. 22 januari 2002.

## Over de auteur

Dr B.R. Bot is de Permanente Vertegenwoordiger bij de Europese Unie (PVEU) van het Koninkrijk der Nederlanden. Dit artikel berust op de toespraak die hij op 31 januari 2002 hield op het Instituut Clingendael.

# Het Belgische EU-Voorzitterschap en de toekomst van Europa

EMILIE BAILLIEUL & HENDRIK VOS

BELGIË HEEFT EEN GOEDE REPUTATIE ALS EUROPEES VOORZITTER. Het vorige voorzitterschap (1993) werd heel positief geëvalueerd en hoofdrolspelers Jean-Luc Dehaene en Willy Claes werden door de internationale gemeenschap uitvoerig geprezen. Dehaene was korte tijd later in de race voor het voorzitterschap van de Europese Commissie; Claes werd secretaris-generaal van de NAVO.

Voor het tweede semester van 2001 waren de verwachtingen opnieuw hoog gespannen en velen verwachtten van het Belgische voorzitterschap dan ook dat het weer wat dynamiek in het integratieproces zou brengen. In de eerste helft van 2001 was er nog het Deense *nej* tegen de euro en het Ierse *no* tegen het Verdrag van Nice. Dat de publieke opinie niet warm liep voor Europa was trouwens al gebleken bij de Europese verkiezingen van 1999. Bovendien werd het Zweedse voorzitterschap in juni 2001 op een weinig fraaie manier afgesloten: van de top in Göteborg zullen vooral de zware straatprotesten herinnerd worden.

De Belgische regering benadrukte dan ook dat haar voorzitterschap met een ambitieus programma zou worden aangevat. Een kritische blik op de prioriteitennota<sup>1</sup> leert evenwel dat veel dossiers die naar voren werden geschoven, op het lopende EU-programma stonden en min of meer 'beslissingsrijp' waren. Voor het laatste hoofdstuk van de prioriteitennota lag het evenwel anders: de bepalingen met betrekking tot het debat over de toekomst van de Europese Unie getuigen van flink wat voluntarisme. Het was vanaf de start van het voorzitterschap duidelijk dat de Belgische regering haar stempel wilde drukken op de discussie over de toekomst van de Unie. Hiermee gaf de paars-groene regering te kennen dat zij de lijn van de vorige regeringen zou doortrekken.<sup>2</sup> Onder de kopstukken van de belangrijkste partijen heerst de consensus dat België belang heeft bij een sterk economisch, maar ook politiek Europa. Enkele nuanceverschillen daargelaten, pleiten de politieke partijen in

België nagenoeg allemaal voor meer Europese bevoegdheden (sociaal, fiscaal, justitie, buitenlands beleid, defensie, enz.) en voor een veralgemening van de communautaire (supranationale) beslissingsmethode. Uit onderzoek blijkt overigens echter dat de Belgische publieke opinie weliswaar kritischer staat ten opzichte van de Europese integratie, maar bovenal uiterst onverschillig is.<sup>3</sup> Vooralsnog vormt 'Europa' zelden of nooit onderwerp van debat, noch in de publieke opinie, noch in het Belgische parlement, noch in de deelstaatparlementen. Zelfs het voorzitterschap heeft hier merkwaardig genoeg weinig aan veranderd. Als de oppositie al morde tijdens het voorzitterschap, dan was het omdat de indruk ontstond dat premier Verhofstadt België nog slechts 'bij tussenlanding' bestuurde. Van een fundamenteel Europadebat was *nooit* sprake. Voor de politieke elite is dit een geruststellende gedachte: zij kan haar gang gaan en kan zich volledig concentreren op het overtuigen van de andere lidstaten.

Deze bijdrage zal gaan over de wending die het Belgische voorzitterschap in de tweede helft van 2001 aan het debat over de toekomst van de Unie heeft gegeven. Het is echter nuttig eerst de oorsprong van dit debat in herinnering te brengen. Toen in december 2000 met het Verdrag van Nice de Unie mathematisch werd voorbereid op de uitbreiding (stemmenweging in de Raad, aantal Commissarissen, verdeling van zetels in het Parlement, enz.), vroegen velen zich af of een uitgebreide Unie nog wel zou kunnen functioneren en inspelen op actuele uitdagingen. Op verscheidene belangrijke beleidsterreinen bleef de bevoegdheid van de Unie beperkt of bleef unanimitestemming de regel. Of een groot Europa niet per definitie een verwaterd Europa zou zijn, was nog steeds een open vraag. Het is in die sfeer dat werd opgeroepen tot een fundamenteel debat over de toekomst van Europa, als aanloop naar een nieuwe verdragswijziging. Het klinkt ook logisch: eerst moet overeenstem-

ming worden bereikt over de finaliteit van de integratie, vervolgens (wellicht in 2004) kunnen de verdragen worden aangepast om het mogelijk te maken de gestelde doelstellingen te bereiken. In Nice werd een verklaring aangenomen, die bepaalde dat in 2001 een discussie op gang moest worden gebracht. In Laken, zo stelde de verklaring van Nice, moesten passende initiatieven worden ontvouwd om dit proces te continueren.

De Belgische politieke elite heeft een uitgesproken visie op de toekomst van Europa en heeft het voorzitterschap trachten aan te grijpen om het debat een richting uit te sturen die overeenstemt met deze visie. Uiteraard kon onder Belgisch voorzitterschap het debat niet gefinaliseerd worden. In de prioriteitennota gaf de Belgische regering zichzelf de taak de agenda en de methode van het debat te bepalen. Hieronder wordt kritisch nagegaan of en vooral op welke manier België originele elementen heeft aangereikt en in welke mate deze van invloed zullen zijn op de uiterst fundamentele discussie.

### De methode: een Conventie

De methode die traditioneel gebruikt wordt bij de voorbereiding van verdragsherzieningen is die van de intergouvernementele conferentie (IGC): regeringsvertegenwoordigers die gedurende een aantal maanden in besloten kring samenkomen, waarna de staatshoofden en regeringsleiders op een top de knopen doorhakken. Het afgelopen decennium kon worden vastgesteld dat IGC's elkaar enerzijds steeds sneller opvolgen, maar dat anderzijds niet de gewenste resultaten worden geboekt. De formule wordt sinds enige tijd op de korrel genomen door vele nationale parlementen en vertegenwoordigers van de *civil society*. In Nice werd al afgesproken het debat voortaan transparanter en dus eerst in een bredere kring te voeren. Het Belgisch voorzitterschap bepleitte de oprichting van een Conventie, waarvan niet alleen afgevaardigden van de regeringen, maar ook vertegenwoordigers van de nationale parlementen, het Europees Parlement en de Commissie deel zullen uitmaken. Ook de kandidaat-lidstaten en vertegenwoordigers van allerlei belangengroepen worden op een of andere manier bij de werkzaamheden betrokken.

Deze formule is niet nieuw: de conventiemethode werd in de loop van 2000 al gehanteerd bij de opstelling van het Europese grondrechtenhandvest. Deze ervaring houdt overigens meteen een waarschuwing in: open debatten en een *internetsite* hebben geen breed debat in de publieke opinie uitgelokt; en in de meeste nationale parlementen is het handvest nooit onderwerp van gesprek geweest. Wel is de Conventie die dit handvest voorbereidde, erin geslaagd een consensusstekst voor te leggen aan de staats- en regerings-

leiders. Dit maakte het voor deze laatsten zowat onmogelijk nog aan het pakket grondrechten te sleutelen: de politieke druk om de tekst ongewijzigd te aanvaarden, bleek te groot. Het was juist deze ervaring die een aantal lidstaten uiterst sceptisch maakte ten aanzien van de conventieformule.

Het kan op het eerste gezicht dan ook verwonderen dat een zo fundamentele vernieuwing al bij al vrij vlot werd aanvaard. Zeker omdat een aantal lidstaten, waaronder Groot-Britannië, zich er bij de start van het Belgische voorzitterschap nog erg kritisch over uitliet. Het is dan ook zinvol de beslissing tot oprichting van de Conventie meer gedetailleerd te analyseren.

In de eerste plaats valt op dat de staatshoofden en regeringsleiders zelf de *voorzitter van de Conventie* hebben benoemd: Valéry Giscard d'Estaing, een oud-regeringsleider met wie gemakkelijk rechtstreekse contacten gelegd kunnen worden. Deze voorzitter krijgt, samen met het presidium waarin de regeringsvertegenwoordigers proportioneel sterker aanwezig zijn dan in de Conventie zelf, overigens veel macht.

In de tweede plaats is besloten dat er een *reflectieperiode* zal worden ingelast tussen het einde van de Conventie (medio 2003) en het begin van de volgende IGC (waarschijnlijk in 2004). Vooral Groot-Britannië, Ierland en de Scandinavische landen drongen hierop aan. Officieel heet het dat de regeringen voldoende tijd moeten hebben om hun parlementen te consulteren omtrent de positie die op de IGC zal worden ingenomen. Maar waarschijnlijk hoopt men dat door de inbouw van deze cesuur enkele besluiten van de Conventie 'vergeten' worden, of op zijn minst aan kracht zullen inboeten.

In derde instantie is er de 'eindtekst' van de Conventie. Toen de Conventie die het grondrechtenhandvest voorbereidde, in 2000 met een consensusstekst kwam, hadden sommige lidstaten het gevoel met de rug tegen de muur te staan. De Belgische premier stelde dan ook voor dat de nieuwe Conventie slechts een aantal 'opties' zou formuleren. Wellicht speelden ook pragmatische overwegingen een rol: in een breed debat over de toekomst van Europa is een sterke consensus weinig waarschijnlijk. De neuzen in de nationale parlementen wijzen verschillende richtingen uit als het aankomt op versterking van de instellingen, de kwestie van het buitenlands en veiligheidsbeleid, de verdeling van de bevoegdheden, enz. Het Europees Parlement drong er echter op aan dat de Conventie toch met consensusvoorstellen op de proppen moest komen. Het Parlement vreest – waarschijnlijk niet ten onrechte – dat bij een eenvoudige opsomming van opties de staatshoofden en regeringsleiders in 2004 vrij spel hebben en naar eigen believen kunnen *shoppen* uit de verschillende scenario's. Hierdoor zou de *impact* van de Conventie uiterst gering worden. Uit-

eindelijk werd besloten beide mogelijkheden (*opties en consensus*) open te laten.

Samengevat kan gesteld worden dat de volgende IGC weliswaar op een originele manier zal worden voorbereid, maar dat de staatshoofden en regeringsleiders hun handen toch vrij houden. Althans in theorie worden ze op geen enkele wijze gebonden door het werk van de Conventie. Bovendien valt de beperkte betrokkenheid van de Europese Commissie op: deze beschikt over twee vertegenwoordigers in de Conventie, maar ze kreeg niet de opdracht het debat vanuit een 'Europese geest' te initiëren, laat staan te sturen. De rol van de lidstaten blijft groot.

### De inhoud: een open agenda

In Nice werden vier thema's naar voren geschoven die deel van het debat zouden moeten uitmaken: in elk geval moest worden gediscussieerd over een nauwkeuriger bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten; de status van het grondrechtenhandvest; de vereenvoudiging van de verdragen; en de rol van nationale parlementen in de Unie. In de Belgische prioriteitennota lag de nadruk vooral op de kwestie van de *bevoegdheidsafbakening*. Dit onderwerp wordt traditioneel naar voren geschoven door eurosceptici die vaststellen dat de Unie, indirect, meer ingrijpt in het leven van de burger en inbreekt in de bevoegdheden van lidstaten en hun regio's. Afbakening van bevoegdheden zou dit sluipende proces moeten stopzetten. De Belgische prioriteitennota maakte weliswaar melding van deze zorg, maar voegde er meteen aan toe dat een bevoegdheidsordering niet mag leiden tot het stilvalen van de integratiedynamiek. En meteen werden een heleboel beleidsterreinen opgesomd waar juist méér Europa wenselijk zou zijn.

Het was van meet af aan duidelijk dat het Belgisch voorzitterschap het debat wilde opentrekken en zelfs de meer institutionele kwesties waarover in Nice eigenlijk al een akkoord bereikt was (zoals uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid), opnieuw ter discussie wilde stellen. De onderhandelingen verliepen dan ook nogal moeizaam. Toen na een Frans-Duitse top in Nantes bleek dat ook Frankrijk en Duitsland pleitten voor een brede agenda,<sup>4</sup> voelde de Belgische premier zich echter gesterkt. De ontwerpversie van de Verklaring van Laken bevatte dan ook veel meer vragen dan de vier kwesties van Nice. Kritiek van diverse lidstaten leidde ertoe dat de federalistische teneur enigszins werd afgezwakt, maar het ambitieniveau van de verklaring werd niet drastisch verlaagd. De Verklaring van Laken, zoals die op 15 december 2001 werd goedgekeurd, bevat dan ook vier vragenrubrieken. De kwesties van Nice zijn hierin verwerkt, maar worden tegelijk in een veel bredere context geplaatst.

*1 Betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden van de Europese Unie.* Deze rubriek verwijst wel nog naar een item dat in Nice naar voren werd geschoven, maar de invulling die eraan gegeven is, komt overeen met het pro-Europese Belgische standpunt: Europa moet weliswaar respect hebben voor de bevoegdheden van lidstaten en regio's, maar in één adem wordt de vraag gesteld of Europa zich niet méér moet bezighouden met buitenlands en defensiebeleid en hoe de samenwerking met betrekking tot politie en rechterlijke macht, maar ook inzake sociale insluiting, milieu, gezondheid en voedselveiligheid kan worden verbeterd.

*2 Vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie.* De kernvraag in deze rubriek is of er geen betere omschrijving nodig is van de diverse instrumenten van de Unie en of hun aantal niet moet worden gereduceerd. Moeten de lidstaten niet meer manoeuvreerruimte krijgen bij het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen? En voor welke bevoegdheden is de *open-coördinatiemethode*, waarbij geen dwingende regelgeving meer wordt uitgevaardigd, maar er een zekere politieke en morele druk komt te liggen op de lidstaten, het meest geschikte instrument?

*3 Meer democratie, transparantie en efficiëntie in de Europese Unie.* Hier wordt de vraag geopperd hoe de instellingen democratischer kunnen worden. Een opvallend directe vraag heeft betrekking op de verkiezing van de voorzitter van de Commissie. Ook over de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en over de transparantie binnen de Raad worden vragen gesteld. De plaats van de nationale parlementen in de Europese architectuur, de structuur en toekomstige rol van de verschillende Raden, en het nut van het roterend Voorzitterschap zijn andere kwesties die worden aangehaald. Treffend, en ongetwijfeld beïnvloed door de gebeurtenissen op 11 september, zijn ook de vragen hoe een coherenter gemeenschappelijk buitenlands beleid kan worden verwezenlijkt en of de externe vertegenwoordiging niet uitgebreid moet worden. Maar het meest opmerkelijk in deze rubriek is dat enkele vragen waarop in Nice een (blijkbaar onbevredigend) antwoord werd geformuleerd, opnieuw worden gesteld, zoals de vraag of uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid niet wenselijk is.

*4 De weg naar een grondwet voor de Europese burgers.* Twee onderwerpen uit de verklaring van Nice (de vereenvoudiging van de verdragen en het statuut van het grondrechtenhandvest) worden in deze rubriek ondergebracht. De vraag of splitsing tussen een basisverdrag en de andere verdragsbepalingen wenselijk is, wordt uitdrukkelijk gesteld. In een uitgebreide Unie zal verdragswijziging een bijzonder slopende ratificatieprocedure met zich brengen en de

vraag stelt zich of deze loodzware procedure niet alleen moet gelden voor het 'basisverdrag'. Vooral vernieuwend is evenwel de vraag of vereenvoudiging en herschikking van de verdragen op lange termijn niet leiden tot een Europese grondwet.

Samengevat kunnen we stellen dat de Verklaring van Laken een groot aantal uiteenlopende vragen bevat. Bovendien worden vragen opgeworpen die nooit eerder door de staatshoofden en regeringsleiders zo uitdrukkelijk werden gesteld (bijv. over de behoefte aan een grondwet). Ook zijn vele vragen nogal suggestief geformuleerd. Het Belgisch voorzitterschap is dus zeker geslaagd in zijn opzet de agenda zoals in Nice werd afgesproken, te verruimen en een breed debat over de toekomst van de Unie op gang te brengen. Het zij echter opnieuw benadrukt dat het – althans op papier – om een vrijblijvend proces gaat.

### Na Laken

Het Belgisch voorzitterschap heeft het debat een richting meegegeven. Maar de uitkomst blijft onzeker. Veel zal afhangen van het werk in de volgende maanden: slaagt de Conventie erin alle in Laken opgeworpen vraagstukken te behandelen? En hoe sterk is de consensus die bereikt wordt? En in welke mate zal de IGC rekening houden met het werk van de Conventie? De regeringsleiders zullen niet starten met een blanco vel bij de uitwerking van de volgende verdragsherziening, maar of ze zich ook werkelijk gebonden zullen achten, blijft koffiedik kijken.

Het wordt ook erg belangrijk de rol van de kandidaat-lidstaten in de gaten te houden. Het is heel waarschijnlijk dat in 2004 een tiental landen zal toetreden. Die zullen medezeggenschap hebben *tijdens* de volgende IGC en een eventueel nieuw verdrag moeten ratificeren. In de Conventie zullen deze landen nu al kleur moeten bekennen: wat verwachten ze precies van Europa? Volstaat voor hen een grote interne markt of wensen zij deel uit te maken van een politiek Europa, met een stem in de wereld en een gemeenschappelijk beleid op talrijke gebieden. Het antwoord op deze vraag is nog niet duidelijk. Voor een Europa waaraan een hoog prijskaartje hangt, zullen ze wellicht bedanken indien er geen massale steunmaatregelen tegenover staan. En sinds hun beleid decennialang door Moskou werd gedictieerd, leeft in sommige landen nogal wat wantrouwen tegenover een Brusselse regelneef.

Ook over het standpunt van andere actoren heerst nog onduidelijkheid: nationale parlementen, constitutionele regio's, sociale partners en de anti-globaliseringsbeweging zullen een zekere invloed uitoefenen en mede het klimaat scheppen waarbinnen gediscussieerd wordt. Het wordt afwachten of (een deel van)

de *civil society* zich van Europa afkeert, dan wel gaat pleiten voor méér Europa (sociaal, milieu, fiscaal enz.). En hoe staat het met de gewone burger? Opiniepeilingen wijzen erop dat vele Europeanen onverschillig, sceptisch en soms zelfs afkerig staan ten opzichte van de Unie. Of de aanwezigheid van twee vertegenwoordigers uit alle nationale parlementen in de Conventie de gemiddelde Europeaan een groter gevoel van betrokkenheid bij het Europese gebeuren zal geven, is zeer de vraag. In dit verband wordt het onder meer uitkijken naar het *effect* van de euro, als dagelijks symbool van Europese identiteit. Veel zal echter afhangen van het succes van deze eenheidsmunt en dus van het monetair en economisch beleid van de Unie in de komende jaren.

Ook binnenlandse ontwikkelingen in de lidstaten zullen hun stempel drukken op de discussie over Europa's toekomst. Met verkiezingen voor de deur (bijv. in Frankrijk en Duitsland) hebben politici soms de neiging de nationale kaart te spelen en zich minder Europees op te stellen. Nationale thema's of belangen blijven alleszins een doorslaggevende rol spelen bij de bepaling van de eigen visie op de toekomst van de Unie.

Ten slotte is het van belang na te gaan hoe Europa de volgende maanden en jaren roeit met de riemen die al voorhanden zijn. In het kader van de tweede pijler beschikt de Unie over een aantal instrumenten om een gemeenschappelijk buitenlands beleid te voeren. De vraag dringt zich op of deze specifieke instrumenten de Unie in staat zullen stellen zich als een geloofwaardige speler in de wereld te manifesteren. Sinds enkele jaren gebruikt de Unie ook nieuwe methoden (bijv. in het sociaal beleid), waarbij einddoelen worden gesteld, maar het aan de lidstaten zelf wordt overgelaten hoe deze te bereiken. Wie de doelstellingen niet haalt, wordt niet gesanctioneerd, maar er worden wel statistieken bijgehouden die de vooruitgang meten. De *name, blame and shame*-strategie zou druk moeten zetten op eventuele achterblijvers. De komende jaren moet blijken of deze 'open-coördinatie methode' effectief is en de lidstaten voldoende stimulans biedt de gestelde einddoelen te verwezenlijken. Eveneens moet blijken hoe deze nieuwe methode zich verhoudt tot de traditionele rechtsinstrumenten: effent open coördinatie het pad voor 'harde regelgeving', of zal deze methode in sommige beleidsdomeinen systematisch richtlijnen en verordeningen vervangen? Of wordt versterkte samenwerking, waarbij een groep staten verder integreert dan andere lidstaten,<sup>5</sup> de samenwerkingsvorm van de toekomst? Als sommige lidstaten bereid zijn deze stap te zetten, ontstaat *de facto* een Europa met meerdere snelheden. Het wordt dan vooral belangrijk de gevolgen hiervan te analyseren: ontstaat een *avant-garde* (een groep landen die systematisch gezamenlijk verder gaan) of een *Europa*

à la carte, waarbij telkens andere landen zich engageren in versterkte samenwerking? Dit laatste zou de transparantie in elk geval niet ten goede komen en veel onduidelijkheid scheppen.

## Een slotbeschouwing

Hoe Europa's toekomst eruit zal zien is thans onduidelijk. In Laken werden de fundamentele gelegd voor een breed en diepgaand debat en het Belgisch voorzitterschap had hier een manifeste inbreng. Het stellen van retorische vragen is een truc om de discussie van meet af aan te oriënteren. Nagenoeg zonder taboes werden kwesties aangesneden die te maken hebben met een Europese grondwet, splitsing van de verdragen, uitbreiding van de Europese bevoegdheden, verdere veralgemening van de communautaire beslissingsmethode, enz. De Belgische premier wilde tijdens zijn voorzitterschap vanuit een sterke Europese overtuiging richting geven aan het debat en is daar op het eerste gezicht in geslaagd.

Dat het Belgisch voorzitterschap op geen enkel moment gehinderd zou worden door binnenlandse oppositie, lag in de lijn der verwachtingen: Europa is een *non-issue* in de Belgische politiek. De tegenstand van de andere lidstaten was echter geringer dan kon worden aangenomen. Misschien was men afgeleid door 11 september, maar bovenal moet worden benadrukt dat het proces dat op gang wordt gebracht erg vrijblijvend is. Fundamentele meningsverschillen tussen de lidstaten zijn immers niet uitgevlakt en hierboven vermeldden we diverse factoren die mede hun stempel op het debat zullen drukken. De discussies zullen boeiend zijn; de afloop weinig voorspelbaar, in tegenstelling tot wat de formulering van suggestieve vragen doet vermoeden. Daar staat echter tegenover dat met de Verklaring van Laken en de installering van de Conventie een zeker klimaat is geschapen. De

dynamiek die op gang wordt gebracht mag waarschijnlijk niet onderschat worden, zeker indien de Conventie met een aantal consensusvoorstellen voor de dag komt. In dat laatste geval wordt de bewegingsruimte van de staatshoofden en regeringsleiders ernstig ingeperkt. Anders gezegd, het gaat op papier om een vrijblijvende oefening, maar dit wil niet zeggen dat het effect te verwaarlozen zal zijn.

De volgende maanden en jaren zullen moeten uitwijzen of met de Conventie een transparant en tegelijk ook doeltreffend proces van start gegaan is. Niet vroeger dan in 2004, wanneer wordt beslist over de volgende verdragsherziening, zal blijken of de Verklaring van Laken een voetnoot wordt, dan wel een apart hoofdstuk verdient in de Europese geschiedenisboeken. ■

## Noten

- 1 Zie 'Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie, 1 juli-31 december 2001: Prioriteitennota', gepresenteerd in mei 2001.
- 2 Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000*, Leuven: Uitgeverij Van Halewyck, 2001, blz. 576.
- 3 Zie gegevens over de publieke opinie in *Eurobarometer*. Voor een interpretatie zie ook P. Bursens, 'De Belgische publieke opinie en de Europese Unie. Volgt de bevolking haar eurofiele opinieleiders?', in: *Samenleving en politiek*, nr 4, 1999, blz. 3-12.
- 4 Zie 'Déclaration conjointe sur les grandes priorités Européennes', Frans-Duitse top, 23 november 2001.
- 5 In Amsterdam werd deze mogelijkheid in het Verdrag ingeschreven; in het Verdrag van Nice is deze procedure versoepeld.

### Over de auteurs

EMILIE BAILLIEUL is verbonden aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent.

DR. HENDRIK VOS is als hoogleraar in de politieke wetenschappen verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

## Aankondiging

In de tweede helft van 2001 heeft het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, Clingendael, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, onderzoek verricht naar het beleid van de Europese Unie op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling.

Het onderzoeksrapport is thans verschenen.

***Van coöperatie via coördinatie tot integratie  
Van Spinelli tot Busquin: Onderzoeksbeleid van de Europese Unie in perspectief***

door: Peter A. Schregardus & Gerard J. Telkamp  
(projectleider: A. van Staden)

In dit rapport zijn de voorstellen van Europees Commissaris voor Onderzoek, Philippe Busquin, van begin 2000, om te komen tot een Europese Onderzoeksruimte, vergeleken met de diverse voorstellen die in het begin van de jaren '70 door Europees Commissaris Altiero Spinelli zijn gedaan, met het oog op coördinatie en samenwerking op het gebied van wetenschap, onderzoek en technologische ontwikkeling. Gebleken is dat de huidige voorstellen veel meer kans van slagen maken dan die van dertig jaar geleden, in het bijzonder nu in maart 2000 de Europese Raad van Lissabon heeft besloten dat Europa zich moet ontwikkelen tot een Europese kennismaatschappij.

*Dit onderzoeksrapport is te bestellen bij Instituut Clingendael door overmaking van 3 euro op giro nr. 595900, t.n.v. Internationale Spectator, o.v.v. 'Spinelli'. Voor meer informatie kunt U bellen: 070-3746622.*

# Belgisch EU-Voorzitterschap tussen idealisme en surrealisme

JAN WERTS

## Spiegel van het komend Europa?

*Na een 'valse start' raakte het Belgische EU-voorzitterschap in de draaikolk van het terrorisme. Met de bolhoed van surrealist René Magritte als voorzitterssymbool bleek dat in een crisis de 'Grote Drie' de EU-voorzitter zijn. Hoogtepunt was niet Laken, maar het pakket maatregelen tegen het terrorisme.*

ZES MODELLEN VOOR EEN VERENIGD EUROPA SCHUDDE Alastair Buchan 33 jaar geleden uit zijn mouw.<sup>1</sup> Onder het recente Belgische EU-voorzitterschap stak plotse-ling model nummer drie de kop op. Op 21 september en 4 november 2001, bij het topberaad van de grote EU-landen, zagen wij 'a Europe whose member states aspire to a distinctive role in world politics'. Zo karakteriseerde Buchan in 1969 zijn patroon.

Zeldzaam in haar soort was de topconferentie in Londen op zondagavond 4 november, op het hoogte- punt van de crisis rond het terrorisme. Het beraad onder leiding van premier Tony Blair omvatte militai- re kwesties en aan de EU gerelateerde zaken. Daaron- der de externe veiligheid en aspecten van het politiek en humanitair beleid van de Unie tegenover Afghani- stan. Toch stond het gebeuren niet onder leiding van de EU-voorzitter. Premier Guy Verhofstadt mocht pas aanschuiven na eigen aandringen. Eigenlijk draaide alles om de leiders van de landen die Europa verte- genwoordigen in de coalitie met de Verenigde Staten: Tony Blair, Jacques Chirac en Gerhard Schröder. Haas- tig waren op hun verzoek daaromheen gedrapeerd de leider van Italië, Silvio Berlusconi, en van Spanje, Jose-Maria Aznar. Verder de genoemde voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbe- leid (GBVB), Javier Solana. Zo was voldaan aan de elementaire spelregels van de EU. Premier Wim Kok was een categorie apart. Hij schoof op het einde op eigen aandringen nog even aan. *The Economist* noem- de dat 'the pinnacle of absurdity'. Wat zou Kok heb- ben gezegd, en wat de Tweede Kamer – die positief

reageerde op de overhaaste trip naar Londen – als Ver- hofstadt onder *ons* voorzitterschap zó duidelijk had gemaakt dat Nederland als Raadsvoorzitter buurland België eigenlijk niet vertegenwoordigt?<sup>2</sup>

Londen maakte zichtbaar dat, als het erom gaat spannen en de knopen doorgehakt worden, een Euro- pese Raad met 70 deelnemers niet werkt.<sup>3</sup> Dat de Europese Commissie er niet was, past in het model van Buchan. Het was aanvankelijk niet de bedoeling de Commissievoorzitter uit te nodigen in de Europese Raad. De Politieke Unie die Buchan in de jaren '60 voorzag, berust op 'a common political attitude' van de 'Grote Drie', niet op sterke gemeenschappelijke instellingen. Duitsland hoorde er dertig jaar geleden al bij, simpelweg omdat de kleinere Europese staten noch een Frans-Brits condominium noch een Frans- Duitse entente als kern-Europa accepteren. Dit *Europe des Etats*, in Londen bijeen, vormt – meer dan de bejubelde Verklaring van Laken – als institutioneel fenomeen hét novum van 2001.

Curieus genoeg speelden de Belgen het afgelopen halfjaar zonder protest ijverig hun rol in dit 'Europa van de regeringen', met een alsmar sterkere Europese Raad en een Commissie die sedert het vertrek van de gezaghebbende voorzitter Jacques Delors (1995) haar weg zoekt. De hamvraag in de 21ste eeuw is dezelfde waarmee Buchan in 1969 worstelde: wie heeft de macht in het Verenigd Europa en hoe wordt die gele- gitimeerd, dus duurzaam bevestigd door de publieke opinie? Bij de start van het Belgisch voorzitterschap schetste voormalig eerste minister Jean-Luc Dehaene de unieke dimensie van de komende uitbreiding.<sup>4</sup> De Unie verandert van karakter. Bij de vorige uitbreidin- gen bleef de EU wél zichzelf. Dehaene voorziet twee wijzigingen:

\* de qua budget verreweg belangrijkste activiteiten regionale ontwikkeling en landbouwbeleid passen in deze vorm *niet* in een EU van 25 landen; en

\* het gaat er dan niet meer om als EU stabiliteit te brengen in Europa, want die is dan verworven; de finaliteit, het einddoel van de Unie, wordt Europa zijn rol te geven in een door globalisering getekende wereld.<sup>5</sup>

Het voorgaande betekent dat het accent in de eerste pijler, het economisch integreren, verschuift naar de tweede pijler, het buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede naar de derde pijler, dat is de samenleving in al haar vormen. Aan die tweede en derde pijler moet vooral gewerkt worden. Dehaene onderstreepte dat dit scenario pas van de grond komt, zodra de EU na de uitbreiding haar interne eenheid en cohesie vindt.

## Vragen

Hieronder wordt het Belgisch voorzitterschap nader beschreven en geanalyseerd. Daarbij komt een curieuze voorafspiegeling aan het licht van het Europa van de komende generaties. Tegelijk trachten wij de vraag te beantwoorden of het een routinevoorzitterschap was. Andere vraag is of het terrorisme van 11 september de Europese integratie heeft versneld, zoals vorig najaar werd aangenomen.

De inzet van het Belgisch voorzitterschap was hoog als men het bijvoorbeeld vergelijkt met dat van Zweden daarvoor dan wel Spanje daarna. Vaak is gezegd dat dit voorzitterschap viel op een doorslaggevend moment voor de constructie van de EU.<sup>6</sup> Dat de Verklaring van Laken het startschot zou worden voor een groot debat over de ontwikkeling van de Unie. Dat België als voorzitter een prima reputatie heeft. Dat in 1993 Dehaene en minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes het als voorzitter zo goed deden. Dat de collega's prompt in hen de ideale opvolger zagen van Delors en Wörner als secretaris-generaal van de NAVO.<sup>7</sup> Dat Belgische politici hun publiek alles kunnen wijsmaken over Europa. Dat de Belg daar weinig interesse in heeft. Dat zij/hij er (daarom) weinig van begrijpt.<sup>8</sup> Dat België als voorzitter soepel kan werken, omdat het intern verdeelde land *weinig vitale nationale belangen* kent. Dat de Vlaamse meerderheid ook pro-EU is, omdat zij dan de Belgische staat verder kan uithollen.<sup>9</sup> Dat de belangrijkste nationale politici van de laatste 25 jaar: Dehaene, Wilfried Martens en Leo Tindemans binnenslands pas gezag kregen nadat zij bewezen hadden in de EU de eerste viool te kunnen spelen.<sup>10</sup>

De verdere ontwikkeling van de EU, met Brussel als politiek en administratief centrum, is een zeldzaam voorkomend nationaal belang, dat de problematiek van de taalgrenzen te boven gaat. Europa bracht Brussel al 100.000 banen. De internationale instellingen en organisaties besteden er jaarlijks ruwweg vier

miljard euro.<sup>11</sup> De Belgische regering wilde bovendien via dit voorzitterschap het imago oppoetsen van het Land van Duizend Schandalen van Dutroux tot het Vlaams Blok.<sup>12</sup> 'België neemt weer zijn rol op als kleine grote natie, de preferentiële bemiddelaar van de Europese grootmachten', dacht een Brussels dagblad in die dagen. Enigerlei discussie over de schaduwkanten van de EU kent België niet. De term eurosceptis komt daar in het woordenboek niet voor. België zelf is trouwens een Europa in zakformaat. Het heeft zes regeringen die worstelen om elkaars competenties en telt zestig ministers uit zes regionale, zéér uiteenlopende politieke partijen. Politiek betekent dan dagelijks zoeken naar de steen der wijzen.

## Het begin

Het ongewoon ambitieuze begin van dit voorzitterschap is te verklaren uit de genoemde drift tot scoren teneinde binnenslands indruk te maken. Al op 2 mei, terwijl Zweden nog maar goed halfweg was, presenteerden Verhofstadt en minister van Buitenlandse Zaken Michel de prioriteiten. Een valse start, beledigend voor Zweden, die in Stockholm kwaad bloed zette.<sup>13</sup> Verhofstadt schetste zestien prioriteiten, maar wie naar hem luisterde kwam op zeker twintig.<sup>14</sup> 'Alles is ineens prioritair, realiteitszin is ver te zoeken!,' schreven de journalisten. 'Onze regeringsploeg heeft er op een absurde manier zin in,' concludeerde een krant in Brussel.

Deze ambities weken nogal af van de Belgische levenswandel in Europa. Het land hangt al jaren in de staart van het peloton als het erop aankomt de EU-wetgeving op tijd en correct over te nemen. Geen van de vier hoofdrolspelers, allemaal liberalen, bracht vanuit zijn verleden aantoonbaar grote belangstelling voor de EU mee. Voor wie de Europese politiek volgt, had hun overijverig optreden iets onechts. Wilden zij zich profileren? Behalve om Verhofstadt en Michel gaat het om de minister van Financiën Didier Reyniers, die geheel 2001 de Eurogroep leidde omdat Zweden daar niet in zit, plus de Vlaams-Brusselse Annemie Neyts-Uyttebroeck. Zij is de 'Minister toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken', aldus het KB van 10 juli 2001. Neyts is een staatsrechtelijke variant op de vroegere minister-onderstaatssecretaris. Zij is minister zonder bevoegdheden. Zij zit er om het taalevenwicht te waarborgen. Neyts was het (overigens verdienstelijke) hulpje van de Waal Michel, 'Big Loulou', nadat die zich eerst tegen deze benoeming had verzet.<sup>15</sup>

De slogan *Belgium. A State of Mind* en de bolhoed van de surrealistische René Magritte waaronder dit voorzitterschap als logo figureerden, bleken al meteen goed gekozen. Surrealistisch was het dat minister

Gabriëls van Landbouw zijn omvangrijke programma 'De Twaalf Werken van Jaak' voor zijn voorzitterschap presenteerde en vervolgens, dezelfde dag, overstapte naar de Vlaamse regering. Dat het hele voorzitterschapsteam met Solana en buitenlandcommissaris Chris Paten op 11 september de bolhoed aantikte op werkbezoek in notabene Jalta had ook wel iets surrealistisch.

Al in de eerste vergadering van de Raad van Ministers op 10 juli sneeft het eerste grote programmapunt: invoering van een met enige bravoure aangekondigde belasting van de burgerij ten bate van de EU. Alleen Luxemburg, Commissievoorzitter Romano Prodi en met meer voorbehoud Duitsland zien wat in zo'n taks. 'Verkeerd signaal naar de bevolking', zo waarschuwt onze minister van Financiën Gerrit Zalm. Hij refereert eraan dat het Europees Parlement gemakkelijk geld uitgeeft, zeker als het vanzelf binnenkomt.

### Nieuwe prioriteiten

De aanslagen van 11 september veranderen de prioriteiten. De Belgen proberen de omslag uit te buiten. 'Tot eind december is premier Guy Verhofstadt in wereldzaken incontourable,' schrijft Paul Goossens in het weekblad

*Knack*. Maar spoedig blijkt die intentie onhoudbaar. Zo ongeveer tegelijk met de voorzitterstrojka zijn de Franse president Chirac, de Britse premier Blair en de Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer afzonderlijk in Washington. Voorzitter Verhofstadt van de Europese Raad daarentegen slaagt in die dagen er volgens de media niet in telefonisch tot het Witte Huis door te dringen. Prodi probeert dat zelfs niet eens. Evenals onder het voorgaande Zweedse voorzitterschap blijkt dat Washington, zodra een kleiner land presenteert, Solana als de contactpersoon ziet. In de loop

van september wordt duidelijk dat zodra het er in de wereld om gaat spannen, Parijs, Londen en Berlijn de teugels overnemen. Op 12 oktober analyseert John Vinocur in de *International Herald Tribune* hoe de grote Europese landen de crisis rond Afghanistan gebruiken om hun rol te versterken.

Drie dagen later brengt de *Financial Times* een analyse van de 'cacophony' in de EU. In geen van beide artikelen komt het voorzitterschap voor. Op 21 september komt op Duits verzoek de Europese Raad voor een buitengewone zitting bijeen, terwijl de Belgische regering dacht dat zo'n *meeting* op dat moment niet opportuun was. Achteraf bezien mogen de Belgen kanselier Schröder dankbaar zijn. In een zitting die slechts enkele uren duurt bewijst de Europese Raad (zo kan men althans achteraf concluderen) honderd procent overeenkomstig de Europese verdragen te functioneren. De staatshoofden en regeringsleiders analyseren de gewijzigde internationale situatie en geven conform hun verdragsmatige taak als Europese Raad 'de nodige impulsen' in een kwestie waar de 'gewone' Raad van Ministers het erbij laat zitten.

De scepsis overheerst niettemin die avond van 21 september in het gebarricadeerde Raadsgebouw Justus Lipsius te Brussel. De voortvarendheid van de staatshoofden en regeringsleiders staat haaks op de houding van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad), die de dag te voren hier vergaderden. In een korte zitting beslist de Europese Raad tot 'invoering van het Europees aanhoudingsbevel alsmede de vaststelling van een gemeenschappelijke definitie van terrorisme' en tot invoering van een 'gemeenschappelijke lijst van terroristische organisaties'.<sup>16</sup> Alert heeft de Europese Commissie dit daags te voren voorgesteld, plus de invoer-



Premier Verhofstadt en Minister van Buitenlandse Zaken Michel samen op de stoel van de EU-Voorzitter.

ring van uniforme zogeheten minimum-maximum-straffen voor de hele Europese Unie voor een reeks misdrijven. Daarmee willen de lidstaten hun strafmaat voor terrorisme meer op elkaar afstemmen. Zij moeten allemaal een maximumstraf invoeren van x jaar. Het arrestatiebevel maakt een einde aan de vertragen- de bureaucratie verbonden aan uitleveringsverzoeken waardoor criminelen en terroristen aan de rechter weten te ontsnappen.

Ongebruikelijk is de terminologie. Normaal wordt de Ministerraad 'aanbevolen' dit of dat te ondernemen. Nu is het de Europese Raad die de JBZ-Raad 'met spoed opdraagt' het bovenstaande 'uiterlijk tijdens zijn zitting van 6 en 7 december' voor elkaar te brengen. Tal van ministers, onder wie de Nederlandse Benk Korthals (Justitie), maken daartegen op dat moment grondwettelijke en technische bezwaren. Korthals wil de uitlevering beperken tot puur terroristische activiteiten. Daarvan moet dan eerst nog een gemeenschappelijke definitie tot stand komen. Dezelfde aarzeling geldt voor de kwestie van de *dubbele strafbaarstelling*, die de Commissie wil schrappen, een verregaande ingreep in de internationale strafrecht-samenwerking.<sup>17</sup> 'De gevolgen daarvan moeten wij in Nederland nog eens grondig bekijken. Dit is daarom een zaak voor de langere termijn,' aldus Korthals op 20 september in Brussel. Eigenlijk schuift hij de voorstellen op de lange baan. De meeste andere justitie-ministers denken er (dan nog) net zo over. Alleen Spanje en het Verenigd Koninkrijk doen niet moeilijk. Dat zijn de lidstaten die binnenslands volop met terrorisme kampen.

### Regie kwijt

België lijkt de regie kwijt wanneer de leiders van de drie grote EU-landen Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk vlak voor de informele Europese Raad in Gent ter plekke hun eigen overleg voeren. Zoiets is in een kwart eeuw Europese Raad nooit vertoond. Hoewel de drie spreken over 'militaire aangelegenheden' (in verband met Afghanistan en de terrorismebestrijding), die strikt geredeneerd niet tot de bevoegdheid van de Unie zouden horen, is Commissievoorzitter Prodi 'teleurgesteld'. Dit doet denken aan een opkomend EU-Directorium voor de écht belangrijke kwesties. Voorzitter Verhofstadt is 'ontstemd'. Premier Kok laat weten dat 'de bijeenkomst beter achterwege had kunnen blijven'. Zo denken diverse andere niet genodigde regeringsleiders er ook over. 'Dit mag nooit weer gebeuren,' oordeelt het Europees Parlement. Surrealist Magritte steekt in de Gentse keizerstad z'n neus weer om de deur. De gastheren geven iedere deelnemer een minikabouter mee, het onbe-

doeld bewijs dat de Unie politiek nog een dwerg is.<sup>18</sup>

De staatshoofden en regeringsleiders herhalen in Gent hun opdracht aan de JBZ-ministers om het EU-arrestatiebevel tijdig voor elkaar te brengen. Zij moeten de *dubbele strafbaarheid* opheffen 'voor een brede waaier van strafbare feiten', zo luidt de oekaze. Daarmee zet Kok zijn minister Korthals in zijn hemd. Die ziet het tot dan toe als een Nederlands belang te pleiten voor een zeer beperkt arrestatiebevel. Gent bevestigt wat op 21 september in Brussel dan wel op 8 oktober in de Algemene Raad was besloten: 'volledige steun' aan de Amerikaanse acties tegen het terrorisme.

De bijeenkomst eindigt met een incidentje. Prodi blijft weg van de slotpersconferentie, traditioneel samen met de Raadsvoorzitter. Prodi had bij andere gelegenheden 'vanwege de monoloog van eerste minister Verhofstadt' gemerkt dat hij nauwelijks aan het woord komt, zei zijn woordvoerder. De media zien hierin het zoveelste bewijs van de afnemende rol van de Commissie.

Hét succes van het Belgische voorzitterschap is dat de JBZ-Raad op 6 en 7 december inderdaad overeenstemming bereikt. Het pakket<sup>19</sup> omvat een kaderbesluit inzake terrorismebestrijding, een kaderbesluit voor invoering van een Europees arrestatiebevel, procedures voor uitlevering, een kaderbesluit inzake wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen zowel op burgerrechtelijk als strafrechtelijk gebied, lijsten van als terroristisch aan te merken organisaties (waaronder de ETA) en personen. Deze laatste twee zijn neergelegd in een apart besluit van eind december. Dit is afgekaart in werkgroepen en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten bij de EU in Brussel (Coreper), dus buiten iedere openbaarheid. Ten slotte de verdere opbouw van *Eurojust* via een vestiging in Den Haag. Het pakket betekent een doorbraak in de ontwikkeling van de derde pijler. Neem bijvoorbeeld het arrestatiebevel. Daar verliest de Nederlandse minister van Justitie het recht om een verzoek tot uitlevering te toetsen, dus na te gaan of het desbetreffend verzoek wel politiek aanvaardbaar is.

### Laken

De Europese Raad van 14 en 15 december leverde de Verklaring van Laken op. Daarop gaan wij summier in, omdat dit blad er in andere bijdragen uitvoeriger op terugkomt.

Enkele opmerkingen vanuit de wandelgangen. Vaak hoort men dat de verklaring dient als pleister op de wonde na de mislukte IGC in Nice van december 2001. Maar al lang vóór Nice, op 21 september 2000, heeft Verhofstadt in Brussel geschetst waarop hij als

voorzitter van de Raad mikt. Hij bepleitte toen met nadruk een discussie over de *finaliteit*, het einddoel van de Unie. Die discussie moet uitlopen op 'een verklaring van de 15 lidstaten, een verklaring die niet de exacte inhoud maar wel de richting aangeeft van het einddoel', aldus Verhofstadt.

Op hoofdlijnen is er een opmerkelijke congruentie tussen de zojuist genoemde tekst van 21 september 2000 en die van 15 december 2001. Tegelijk zijn er belangrijke verschillen. Anderen zullen het leemten noemen. Die komen voor rekening van de minder communautair denkende lidstaten. Voorzitter Verhofstadt moest ze slikken om zijn verklaring erdoor te krijgen. Om zover te komen heeft hij veel geïnvesteerd in overleg met collega Blair. Zo komt er geen *debat over de finaliteit*. Toegevoegd is de optie de EU uit te kleden en haar macht te beknotten, 'via een terugkeer van taken naar de lidstaten'. Een gemeenschappelijk sociaal-economisch beleid als pijler van de EMU is evenmin opgenomen. De 'autonome Europese defensie' die België wilde, ook niet. Evenmin de volgens Verhofstadt 'onvermijdelijke ontkoppeling van het Secretariaat-Generaal van de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid', dus het overhevelen van Solana's functie naar de Commissie. Al die punten kan men nu al van de agenda schrappen voor de IGC van 2004, waar het nieuwe Unieverdrag wordt geboren. Dat in de Conventie 'geen enkele vraag wordt ontweken', zoals Verhofstadt op 17 december tegen het Europees Parlement zei, is dus *niet* waar.

Dan de methode. Het socratische vragen stellen zonder veel nadere oriëntatie te geven, is dat de goede aanloop naar een radicale omslag? Verhofstadt denkt van wel. Hij ziet een 'Nieuw Europa dat via een constitutioneel proces' ontstaat. Verhofstadt komt daar in het applaudisserend Europees Parlement mee weg. Daarbuiten heerst scepsis over de Verklaring van Laken.

In de slotfase van de top sneuvelt (onopgemerkt) nóg een belangrijke optie: een debat over het functioneren en de samenstelling van de Europese Raad. De Opperhoofden vinden zich verheven boven iedere discussie, zodat zij dit element uit het Belgische concept schrappen. *De Europese Raad deelt in de Verklaring van Laken de lakens uit*. Dat zal zo blijven.

## Besluit

Enkele andere conclusies op grond van bovenstaande observaties:

- \* Niet de voorzitter als officiële hoogste vertegenwoordiger van de Unie, maar de leiders van de 'Grote Drie' zijn de externe vertegenwoordiger, zodra het erom spant. Dat staat nergens in de Ver-

dragen. Maar het werd het afgelopen halfjaar, na de oorlog om Koeweit (1991) en op de Balkan (1999), nog eens bevestigd. Moet Europa positie kiezen, dan passen het nationaal belang en de status van de Drie *niet* in het GBVB. Dit voorzitterschap leverde ons daarom een weerspiegeling van de toekomstige Politieke Unie waarmee Europa de Verenigde Staten partij kan geven. De oplossing is het voorzitterschap inzake het GBVB (roulerend) toe te vertrouwen aan de drie of vier grootste landen. Accepteren de kleinere landen dit niet, dan verspelen zij op termijn het prestigieuze Raadsvoorzitterschap. Voor de Lage Landen wordt optreden als *Benelux* urgent. Daarvan heeft dit voorzitterschap overigens niet veel gemerkt. 'Nederland was juist een van de moeilijke partners', zegt een insider.

- \* In de derde pijler vielen onder druk van de aanslagen van 11 september en de waan van de dag belangrijke besluiten. De centrale projecten op de 'Europese werf', de euro en de uitbreiding, onderonden geen merkbare invloed. In oktober heerste nog de opinie dat de crisis rond het terrorisme de Europese politiek ingrijpend zou wijzigen.
- \* In de media binnen en buiten de EU is dit voorzitterschap beoordeeld als redelijk geslaagd. Wel met een veel hoger cijfer voor vlijt dan voor gedrag en uitvoering.<sup>20</sup> De Belgen opereerden nogal eens onsamenhangend en impulsief. Behalve premier Verhofstadt ook minister van Buitenlandse Zaken Michel. Het was niet handig van de laatste om als voorzitter premier Berlusconi met de Taliban te vergelijken. Ook niet om in Laken te concluderen dat de EU een vredesmacht naar Afghanistan stuurt. Of Reynders. Hij schoffeerde al in de lente van 2001 de voorzitter van de Europese Centrale Bank, Wim Duisenberg, door te speculeren op een 'nakend vertrek', om later diens onbekwaamheid te suggereren. Er was, kortom, onnodige frictie. Dat gaf overigens wel kleur aan de *meetings*.
- \* Verhofstadt was door zijn Europese hyperactiviteit binnenslands veel afwezig. Toch verloor hij de Wetstraat nooit uit het oog. In Laken was dat mooi te zien. Plots tovert hij daar op zaterdagochtend Dehaene uit de hoed als vice-voorzitter van de Conventie. Héél Belgisch. Dehaene kan nu verder bouwen aan zijn ambitie een groot Europeaan te worden. En Verhofstadt, zo concludeerde *De Standaard*, schakelde meteen Dehaene uit als zijn grote tegenstrever bij de verkiezingen van 2003. Te ver gezocht? Beetje surrealistisch? *Belgium. A State of Mind*, met de bolhoed van Magritte. Ofwel een halfjaar dat je als Brussels correspondent niet meteen vergeet. ■

## Noten

- 1 Alastair Buchan, *Europe's futures, Europe's choices. Models of Western Europe in the 1970's*, Londen: Chatto and Windus, 1969.
- 2 Met dien verstande dat Verhofstadt uiteraard niet namens de Vijftien over militaire aspecten kon spreken. Dat is, voor zover na te gaan, ook niet gebeurd.
- 3 Na de komende uitbreiding met tien landen telt de vergadering van de Europese Raad zo'n 70 personen. De 25 staatshoofden en regeringsleiders, allen vergezeld van hun minister van buitenlandse zaken, plus de voorzitter en een ander lid van de Europese Commissie, plus de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid. In de marge zijn verder de vijftien ministers van financiën aanwezig en de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken.
- 4 Studiedag 'De finaliteiten van de Europese Unie', Federaal Parlement van België, 20 juni 2001.
- 5 Deze opinie past in een traditie. Paul-Henri Spaak (1955, EEG), Etienne Davignon (1969, EPS), Leo Tindemans (1975, Europese Unie). Vrijwel ieder decennium een Belgisch initiatief. Alle initiatiefnemers beschouwden het GBVB als de sleutel naar een Europese Unie.
- 6 Dit blijkt uit diverse verklaringen van zowel Verhofstadt als Michel. Zie ook Lieven De Winter en Huri Türsan, *The Belgian Presidency 2001*, Notre Europe, Research and Policy Paper no. 13, juni 2001.
- 7 Door henzelf bevestigd in een duo-interview met dagblad *De Standaard*, 30 juni 2001. Dehaenes benoeming stuitte op een onverwacht Brits veto. Claes werd benoemd, maar moest wegens betrokkenheid bij ongeoorloofde partijfinanciering de NAVO al weer snel vaarwel zeggen.
- 8 Zie *Eurobarometer* en Peter Bursens, 'Hoe Europees zijn de Belgen?', in: *Internationale Spectator*, juni 1999, blz. 340-342.
- 9 Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990*, Leuven: Van Halewijck, 1998, blz. 483.
- 10 Guy Janssens, *In de schaduw van Schuman*, Tielt: Lannoo, 2000, blz. 16-17.
- 11 Rapport Europese Federalisten (UEF), 2002.
- 12 De Winter en Türsan, a.w. noot 6, blz. 38.
- 13 *Le Monde*, 4 mei 2001. Premier Verhofstadt maakte al in februari een reis langs de hoofdsteden van een reeks kandidaatlanden. Blijkens de persverslagen wekte hij daar al de indruk min of meer namens de EU te komen; zie *Le Soir*, 13 februari 2001, blz. 8.
- 14 Volgens Michel had de lengte van de lijst te maken met de blauw-rood-groene Vlaams-Waals-Brusselse zespartijencoalitie, waarbinnen alle stromingen hun afzonderlijke prioriteiten hebben.
- 15 België had een extra coördinatieprobleem doordat voor het eerst behalve de federale ministers, de ministers van de Vlaamse, de Waalse en de Brusselse gewestelijke regering op hun beurt plaatsnamen in de EU-voorzitterszetel. Dit is onverwacht soepel verlopen. Zie ook Caroline Steensels, 'Vlaamse inbreng tijdens Belgisch voorzitterschap van de EU: coördinatie en rotatie - het voorbeeld van de Raad Leefmilieu', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 313-318.
- 16 Conclusies van het Voorzitterschap, *Bulletin van de Europese Unie*, 9-2001. Italië maakte aanvankelijk onoverkomelijk bezwaar zonder dat precies duidelijk werd waarom. Italië wilde alleen 'ernstige misdrijven' op de lijst hebben, waarop bijvoorbeeld minimaal vier jaar staat in het land dat iemand zoekt. België dreigde daarop als voorzitter los van Italië met veertien lidstaten via de formule van 'versterkte samenleving' desnoods het akkoord uit te voeren. Daarop ging premier Berlusconi door de knieën.
- 17 Het vervallen van de klassieke voorwaarde van de dubbele strafbaarstelling bij misdrijven wil zeggen dat binnen de EU voortaan ook verdachten kunnen worden uitgeleverd voor zaken die in het land dat uitlevert niet strafbaar zijn.
- 18 De neutrale landen Finland, Ierland, Oostenrijk en Zweden lieten in Gent weten vrede te hebben met deze dwerg; zij wensen in EU-kader geen militaire zaken te bespreken.
- 19 Raad van de Europese Unie, *Mededeling aan de Pers*, 14581/01 (Presse 444) en *Publicatieblad EG*, 28 december 2001, blz. 70-96.
- 20 Van de prioriteiten is ruwweg driekwart gerealiseerd; zie Kristien van Haver, 'De frustraties van een scheidend EU-voorzitter', in: *De Financieel-Economische Tijd*, 29 december 2001. Voor de resultaten zie 'Het Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie (1 juli-31 december 2001): balans', regeringsnota op <http://www.eu2001.be>.

### Over de auteur

DR. JAN WERTS is EU-correspondent te Brussel. Hij promoveerde op de Europese Raad. Hij publiceert regelmatig in de *Internationale Spectator*. Dit artikel is, behalve op de aangeduide bronnen, gebaseerd op de aantekeningen en waarnemingen van de auteur als correspondent te Brussel, gemaakt tijdens talloze vergaderingen, gesprekken, *briefings*, enz. en verder op nota's en publikaties rond het Belgisch voorzitterschap. Met dank aan collega Frank Kools voor zijn commentaar.

# Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU

STEPHAN KEUKELEIRE

## Gevaar of noodzaak?

HET VERSCHIJNSEL VAN CONTACTGROEPEN OF VAN EEN directorium van de grote lidstaten in de Europese Unie is sinds 11 september 2001 opnieuw prominent op de voorgrond getreden. Het is een thema dat zelden openlijk wordt besproken binnen de EU-instellingen, maar dat niettemin steeds onderhuids aanwezig is, zowel in onderhandelingen over specifieke kwesties van buitenlands beleid als in die over de toekomstige hervormingen van de EU.

In dit artikel kijken we eerst hoe het thema van de verhouding tussen grote en kleine(re) EU-lidstaten de laatste maanden van 2001 opdook in de discussie over het buitenlands beleid van de Europese Unie.<sup>1</sup> Vervolgens nemen we de argumenten pro en contra het fenomeen van contactgroepen onder de loep, daarbij verwijzend naar onder meer de ervaring met de Contactgroep voor Bosnië en Kosovo. Dit vormt de basis voor het laatste deel van dit artikel, nl. het voorstel voor formalisering van een systeem van EU-Contactgroepen als onontbeerlijk middel ter versterking van het buitenlands beleid van de EU.

### Minitoppen als neveneffect van 11 september

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en de Amerikaanse aanval tegen het Taliban-regime in Afghanistan hadden als neveneffect dat ze de machts- en 'relevantieverhoudingen' tussen de grote en de andere EU-lidstaten opnieuw duidelijk stelden. Onomstotelijk werd bewezen dat er wel degelijk een kloof is tussen enerzijds het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland en anderzijds de andere 12 lidstaten (inclusief Italië en Spanje). De Verenigde Staten consulteerden op geregelde basis alleen de drie grootste lidstaten - en niet de andere EU-landen of het Voorzitterschap van de Raad. Niet Raadsvoorzitter Verhofstadt of Commissievoorzitter Prodi, maar de leiders van de drie grootste lidstaten werden zonder uitstel in Washington ontvangen. En

bij de voorbereiding en uitvoering van de militaire operaties in Afghanistan waren het alleen het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Frankrijk en Duitsland die een (bij)rol konden spelen.

De prominente positie van de drie grootste landen vloeide aanvankelijk vooral voort uit de Amerikaanse voorkeur om met de grote landen te werken en uit de grote behoefte aan snelle inzet van militaire capaciteiten en *intelligence*, waarover nu eenmaal alleen de grootste landen tot op zekere hoogte beschikken. Medio oktober benadrukten Parijs, Londen en Berlijn evenwel ook *zelf* het bestaan van een kloof tussen grote en andere EU-staten door net voor de bijeenkomst van de informele Europese Raad in Gent (waaraan de staatshoofden en regeringsleiders van alle EU-lidstaten deelnamen) een exclusieve minitop te beleggen, om een korte bespreking over de militaire operaties in Afghanistan te houden. Begin november organiseerde premier Blair een nieuwe mini-top in Londen om met zijn Franse en Duitse collega's te overleggen in een periode van intensieve diplomatieke contacten op het hoogste politieke niveau. Onder druk van enkele EU-collega's was de Britse premier evenwel verplicht uiteindelijk ook zijn Italiaanse, Spaanse, Belgische en Nederlandse collega's uit te nodigen, alsook Javier Solana (de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid van de EU). Door deze extra aanloop werd de uiteindelijke bedoeling van de minitop ook deels ondermijnd, nl. het creëren van de mogelijkheid in een beperkte groep gevoelige zaken te bespreken.<sup>2</sup>

Beide minitopontmoetingen leidden tot heftig protest bij de uitgesloten lidstaten. De kritiek luidde dat de minitop in Gent en de top in Londen op zijn minst zoveel te maken hadden met interne en externe politieke positionering als met de intentie invloed uit te oefenen op het antiterrorismebeleid. Zo was de minitop in Gent voor de Franse president Chirac nuttig om zowel de Franse kiezers als andere staten te tonen

dat Frankrijk wel degelijk een prominente plaats innam in de strijd tegen het terrorisme (ondanks de indruk dat Frankrijk achterliep op het Verenigd Koninkrijk).<sup>3</sup> Voor de Britse premier Blair was de top in Londen nuttig om opnieuw het Britse leiderschap te benadrukken. De belangrijkste kritiek was evenwel dat de onderonsjes het op stapel staande Europese Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB) ondermijnden en de perceptie versterkten van een weinig relevante en verdeelde EU.

Deze laatste kritiek wijst evenwel vooral op een probleem van te hooggespannen verwachtingen over het EVDB. Het onderwerp van de minitop in Gent, de militaire operaties in Afghanistan, viel immers volledig *buiten* de bevoegdheid van de EU én buiten de ambities en mogelijkheden van het nog te concretiseren EVDB. Vanuit het standpunt van de drie grote landen was het bovendien hoe dan ook nuttig (tijdens de minitop in Londen) overleg te plegen, vlak na het bezoek van de Britse premier aan het Midden-Oosten en van bondskanselier Schröder aan president Poetin, en net vóór de erna volgende bezoeken van Blair en Chirac aan president Bush. Overigens: ook vanuit het oogpunt van Europese samenwerking en integratie kan het als positief worden beschouwd dat de Britse, Franse en Duitse leiders niet alleen met hun collega's uit niet-Europese landen op het hoogste politieke niveau overleg plegen, maar eindelijk ook samen overleg plegen over diplomatiek en militair erg gevoelige kwesties.

De protesten van de zijde van de uitgesloten lidstaten en het dubbelzinnig karakter van de semi-minitop in Londen maakten het organiseren van nieuwe minitopontmoetingen politiek gezien minder evident. Dit deed evenwel de centrale vraag niet verdwijnen die ook reeds tijdens de Bosnië- en Kosovo-oorlog opdook. Deze *centrale vraag* luidt: hoe kunnen de grote lidstaten flexibel en snel hun beleid onderling op elkaar afstemmen en gezamenlijk initiatieven nemen indien de beleidskwestie deels *buiten* de bevoegdheid en/of ambitie van de EU als geheel valt of indien over een kwestie die *wel* binnen de EU-bevoegdheid valt, slechts bij een beperkt aantal staten de nodige interesse en politieke wil bestaan, actief op te treden.

Twee ontwikkelingen maken deze vraag bovendien nog pertinenter. Ten *eerste* is er het vooruitzicht van de uitbreiding van de EU met een tiental (vooral kleine) nieuwe lidstaten, hetgeen de kloof tussen de grootste lidstaten en de andere EU-landen alleen maar zal doen toenemen. Ten *tweede* kadert deze vraag binnen het ruimere debat over de toekomst van de EU en over de vereiste institutionele hervormingen – een debat waarin het Verdrag van Nice van 2000 een eerste stap vormde (met reeds een grotere macht voor de grote lidstaten) en waarin de Verklaring van Laken

van december 2001 de aanzet vormt voor onderhandelingen over nog meer fundamentele hervormingen.

### Lessen uit het verleden: argumenten pro

Voor we op zoek gaan naar een antwoord op de hierboven geformuleerde vraag, herhalen we hier kort de belangrijkste argumenten pro en contra de *contactgroepformule* die we in een ander kader meer uitvoerig hebben besproken.<sup>4</sup> Daarbij steunen we vooral op de ervaring in de jaren '90 met de Contactgroep voor Bosnië en voor Kosovo,<sup>5</sup> maar ook op de ervaring met de Contactgroep voor Namibië<sup>6</sup> tussen 1977 en 1982 en de ervaring met het afzonderlijk optreden van de grootste lidstaten tijdens andere internationale crises. Wat de diverse contactgroepen betreft, is het belangrijk op te merken dat deze naast de grote EU-lidstaten telkens ook niet-EU-staten omvatten. De Contactgroep voor Bosnië bestond uit Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, de Verenigde Staten en Rusland; die voor Kosovo omvatte dezelfde groep plus Italië; de Contactgroep voor Namibië bestond uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, de Verenigde Staten en Canada. Wat zijn de belangrijkste argumenten die pleiten voor de oprichting van een contactgroep met de grootste lidstaten?

Een *eerste argument* is dat er nu eenmaal een fundamenteel verschil is tussen enerzijds het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en (in iets mindere mate) Duitsland en anderzijds de andere lidstaten. Dit is zo in termen van economische, financiële, diplomatieke en vooral militaire macht, in termen van externe ambities en belangen, in termen van hun positie en invloed in de belangrijkste internationale fora (zoals de VN-Veiligheidsraad, de NAVO en de G7/8) en in termen van hun bereidheid indien nodig risico's te nemen en zelfs offers in mensenlevens te aanvaarden. Dit betekent enerzijds dat men van de kleinere lidstaten in internationale relaties niet hetzelfde kan verwachten als van grote lidstaten. De meeste kleinere lidstaten hebben zeker niet de wens in alle mogelijke conflicten en regio's betrokken te zijn. Het betekent anderzijds echter ook dat de kleinere lidstaten de machtigste lidstaten er niet van kunnen en mogen weerhouden acties te ondernemen die buiten de eigen reikwijdte en interesse vallen, maar die voor deze grote lidstaten *wel* belangrijk zijn. Het gebruik van de contactgroepformule is daarom een vanzelfsprekende oplossing.

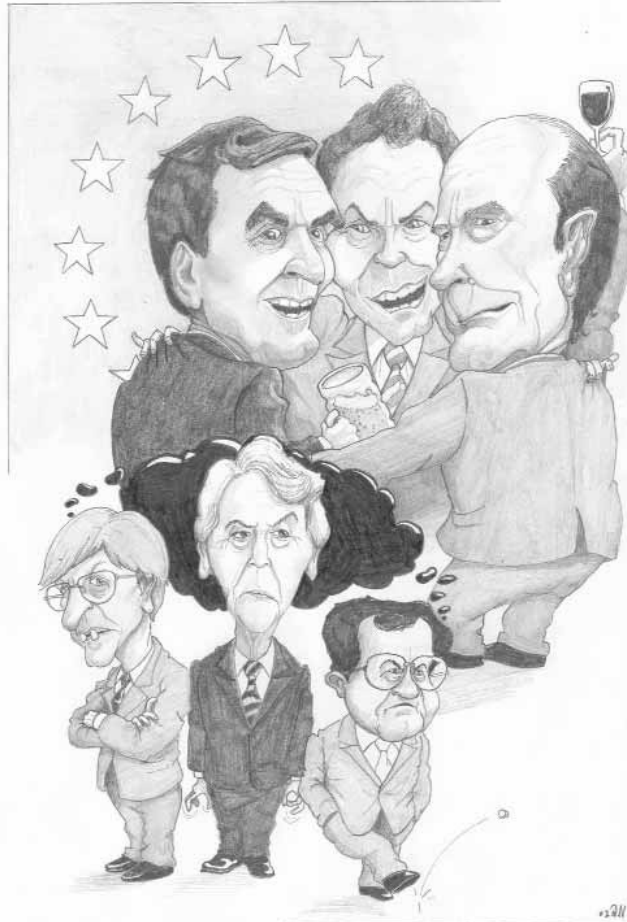
Een *tweede argument* heeft te maken met de kenmerken van besluitvorming bij militaire crises en gevoelige kwesties op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid. In perioden van crisis verloopt de besluitvorming vaak buiten de formele institutionele kaders en procedures om en wordt het aantal betrok-

ken actoren veelal beperkt, gezien de noodzaak de nodige vertrouwelijkheid te betrachten, snel en flexibel op te kunnen treden en te reageren, en militaire, diplomatieke en andere maatregelen (bijv. over een staakt-het-vuren-akkoord) in detail te kunnen uitwerken. In die zin was het niet verwonderlijk dat in het Bosnië-conflict het initiatief geleidelijk verschoof van de EU en VN naar de Contactgroep met de vijf meest invloedrijke landen.

Een *derde argument* is dat andere grote staten en vooral de Verenigde Staten in crisissituaties en op gevoelige diplomatieke terreinen er de voorkeur aan geven alleen met de belangrijkste EU-landen te overleggen en samen te werken. Zoals David Owen, de toenmalige EU-vertegenwoordiger voor Bosnië, het formuleerde: "The US wanted EU involvement but were not prepared to get into the business of involving all twelve governments and the Troika mechanism was not very attractive for them. Anything from Europe made little sense if it excluded the British and French, who were necessary for coordinating action in the Security Council within the established procedure of consulting in depth the US and Russia [...]." Samen met Duitsland vormden deze landen het noodzakelijke 'small confidential framework' van sterke staten dat nodig was om op basis van zuiver intergouvernementele onderhandelingen zowel intern de noodzakelijke onderlinge overeenstemming te bereiken als extern met de diverse actoren in de Balkan te kunnen onderhandelen.

Deze pro-argumenten leiden tot de volgende *conclusie*: net als de mini-topontmoetingen van eind 2001 gaf de praktijk van de internationale verhoudingen in o.m. de Balkanoorlogen aan dat er een lacune bestaat

in het institutionele systeem van de EU – waardoor de grootste landen onvermijdelijk buiten het EU-kader hun beleid op elkaar en op andere grote mogelijkheden afstemmen. De drie pro-argumenten wijzen er daarom op dat het voor verdere versterking van het GBVB/EVDB nuttig en zelfs een noodzakelijke voorwaarde kan zijn rekening te houden met de bijzondere positie van de drie grootste lidstaten, bijvoorbeeld door de contactgroepformule op een of andere wijze te formaliseren.



Grote Drie bedreigen de kleintjes in de EU, inclusief Prodi.

### Argumenten contra

Tegenover deze pro-argumenten staan verscheidene tegenargumenten. Een *eerste tegenargument* dat erg vaak wordt benadrukt (ook na de minitoppen in Gent en Londen), luidt dat het optreden van de grootste lidstaten ingaat tegen de doelstellingen en de geest van het GBVB, het EVDB en zelfs de Europese integratie als zodanig. Dit argument is evenwel niet overtuigend vanwege de reden die we al hebben benadrukt: de EU (inclusief het EVDB) heeft simpelweg niet de bevoegdheid, het institutionele kader, de capaciteit en de ambities om in alle mogelijke militaire crises op te treden. Daardoor kan een zoektocht naar een alternatief handelingskader onvermijdelijk zijn.

Een *tweede argument* is dat de contactgroepformule in bepaalde conflicten of crises misschien wel nuttig kan zijn om een doorbraak te forceren, maar niet steeds geschikt is om in de erna volgende periode in te staan voor de uitvoering en blijvende naleving van akkoorden en voor de economische en politieke wederopbouw van de conflictregio. Dit verklaart overigens ook waarom in de praktijk de inspanningen van de diverse Contactgroepen veelal op een of andere wijze in verband stonden met of zelfs uitdrukking

waren van de (erna volgende) inspanningen van internationale organisaties, zoals VN, EU of OVSE. Dit is ook een reden waarom we in de volgende paragraaf zullen pleiten voor een vorm van *institutionalisering van de contactgroepformule* binnen de EU.

Een *derde*, nog meer doorslaggevend *argument* is dat er niet alleen fundamentele verschillen zijn tussen de drie grootste EU-lidstaten en de andere lidstaten, maar ook tussen de drie grootste lidstaten onderling. Juist het vaak erg moeizaam functioneren van de Contactgroepen voor Bosnië en Kosovo en de uiteenlopende houdingen van de drie grootste EU-staten in internationale crises (zoals inzake Irak en Afghanistan) tonen dat een meer exclusieve rol voor deze drie staten *geen waarborg* biedt voor een effectiever en krachtadiger optreden. De onderlinge verschillen tussen de leden van de Contactgroep voor Bosnië en Kosovo vormden overigens één van de redenen waarom het initiatief geleidelijk verschoof van de Contactgroep naar de machtigste deelnemer, de Verenigde Staten, die door krachtdadige diplomatieke en militaire acties een oplossing voor beide crises doordrukten.

Het voorgaande argument hangt samen met een *vierde argument contra*, namelijk dat de drie sterkste EU-lidstaten in ernstige crises zowel militair als diplomatiek te zwak zijn om het verschil te kunnen maken – hetgeen opnieuw verklaart waarom onder meer in de oorlogen in Kosovo en Afghanistan de doorslaggevende militaire operaties voornamelijk door de Amerikanen werden gedragen.

De twee voorgaande argumenten zijn terecht, maar moeten wel genuanceerd worden. Ten *eerste* verminderen de verschillen tussen de drie grootste landen enigszins doordat de Britten geleidelijk meer pro-Europees, de Fransen meer pro-Atlantisch en de Duitsers meer pro-interventionistisch worden dan in het verleden. Deze geleidelijke toenadering (alsook de gemeenschappelijke frustratie over hun onmacht in Kosovo en over de dominantie van de Verenigde Staten in die oorlog) vormde ook de basis voor de Frans-Britse gemeenschappelijke verklaring (van St. Malo) over Europese defensie, hetgeen op zijn beurt de aanzet vormde voor het akkoord binnen de EU over het vormgeven van een EVDB. Ook op andere terreinen zien we een toenadering tussen de voormalige Europese grote mogendheden en concurrenten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de Frans-Britse initiatieven inzake Centraal-Afrika eind 2001, begin 2002.

Een *tweede nuancing* is dat de grote EU-lidstaten militair en diplomatiek misschien wel te licht wegen in grootschalige offensieve militaire operaties (zoals in de Balkan, de Golfoorlog of Afghanistan), maar dat in het bijzonder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wél voldoende sterk kunnen zijn om succesvol militaire middelen in te zetten in meer beperkte conflict-

situaties (zoals de Britse militaire interventie in Sierra Leone midden 2000 ter ondersteuning van de VN-blauwhelmen en de vervolgens blijvende aanwezigheid van enkele honderden Britse para's).

Een *vijfde en laatste argument contra* is van een andere aard en is eerder gericht tegen de idee van een algemeen directorium van grote lidstaten in het GBVB/EVDB als geheel (onderscheiden van de idee van een directorium of contactgroep voor een specifieke beleidskwestie). Dit argument luidt dat het onderscheid tussen de drie grote en de andere EU-lidstaten niet steeds zo eenvoudig te maken is. Dit verwijst eerst en vooral naar de positie van Italië en Spanje. Tijdens de Kosovo-crisis maakte Italië bijvoorbeeld *wel* deel uit van de Contactgroep. En tijdens de Albanië-crisis in 1998 was Italië een relevanter en krachtadiger actor dan het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Dat het onderscheid tussen grote en kleine landen niet steeds zo duidelijk is, blijkt ook uit de positie van sommige kleinere lidstaten die in bepaalde specifieke situaties wél een grotere interesse, invloed en betrokkenheid kunnen hebben dan normaal het geval is (zoals België in Centraal-Afrika). We zien overigens dat ook de zg. kleinere landen gefrustreerd kunnen zijn door het ontbreken van een krachtdadige EU-aanpak van problemen of crises in delen van de wereld die juist voor hen essentieel zijn (zoals in 2000-2001 vanuit Belgisch perspectief het geval was met de crisis in Congo).

De reeks van contra-argumenten leidt tot een heel andere *conclusie* dan in de vorige paragraaf: het gebruik van de contactgroepformule biedt helemaal geen waarborg voor een krachtadiger beleid en zeker niet indien die contactgroep enkel uit de grote EU-lidstaten zou bestaan (met andere woorden: zonder de bemiddelende en stuwende rol van de Verenigde Staten). Bovendien is de vorming van een directorium niet evident, niet alleen door de te verwachten weerstand van de uitgesloten lidstaten, maar vooral doordat het onderscheid groot-klein, invloedrijk-Invloedloos en belanghebbend-niet-belanghebbend erg kan variëren naargelang de beleidskwesties en de betrokken regio in de wereld – waardoor ook de samenstelling van een contactgroep of directorium zou moeten variëren van geval tot geval.

Het grootste knelpunt – naast het beperkt militaire vermogen van de EU-staten – blijft inderdaad dat de lidstaten uiteenlopende belangen hebben in uiteenliggende regio's in de wereld en veelal de verdere ontwikkeling van het Europees buitenlands beleid ten aanzien van bepaalde beleidskwesties of regio's blokkeren indien dit niet ook in *hun* voordeel is. Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op alle kwesties van buitenlands beleid verklaart ook de paradoxale vaststelling dat de EU binnen enkele jaren

misschien wel een operationeel *gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid* zal hebben, maar geen *gemeenschappelijk buitenlands beleid* – hetgeen nochtans essentieel is om de nieuwe militaire capaciteiten te kunnen inzetten.<sup>8</sup>

### De schepping van een systeem van EU-Contactgroepen

De tegengestelde conclusies bij de argumenten pro en contra geven aan dat een antwoord op de hierboven geformuleerde centrale vraag noch uit een radicaal afwijzen van het systeem van contactgroepen kan bestaan, noch uit een onverkort creëren van een directorium van de grootste lidstaten. In deze paragraaf formuleren we daarom een voorstel dat in hoge mate rekening houdt met de diverse argumenten pro en contra. Daarbij gaan we uit van de vaststelling dat een *communitarisering van de tweede pijler*, de oplossing die België en Nederland als ideaal zagen (en onder meer verdedigden tijdens het Nederlandse Voorzitterschap in 1991 ter voorbereiding van het Verdrag van Maastricht),<sup>9</sup> nauwelijks andere voorstanders vindt, wat betekent dat andere oplossingen moeten worden gezocht.

Hierna geven we alleen de grote lijnen van ons voorstel weer, waarbij in dit kader niet alle dimensies kunnen worden behandeld (zoals de gevolgen voor het Voorzitterschap en voor de Commissie, de relatie met de nu bestaande besluiten inzake buitenlands beleid, de inbreng van niet-EU-staten, enz.).<sup>10</sup> Een belangrijke voorafgaande opmerking is ook dat dit voorstel vooral gericht is op versterking van een meer pro-actief en preventief buitenlands beleid, wat in de lijn ligt van de recente inspanningen het Europees buitenlands beleid in die richting te sturen.<sup>11</sup>

Een *eerste centrale schakel* in ons voorstel is het systeem van *package-deals* en *issue-linkage*, dat ook centraal staat in de besluitvorming in de eerste pijler van de Europese Unie.<sup>12</sup> Door in een stilzwijgend of uitdrukkelijk politiek akkoord verscheidene beleidskwesties te koppelen (waarbij voor elke lidstaat een belangrijke kwestie in dit pakket zit), kunnen ondanks de afwezigheid van gemeenschappelijke belangen, prioriteiten en visies bij de lidstaten toch besluiten worden genomen en kan toch een actief beleid worden gevoerd. Dit systeem zou ook meer systematisch kunnen worden toegepast voor het vormgeven van het buitenlands beleid van de EU. Om hun verschillen qua belangstelling en belangen bij verschillende beleidsthema's en regio's in de wereld te overbruggen, kunnen de lidstaten om de zoveel jaar een pakket met een beperkt aantal prioriteiten inzake buitenlands beleid aannemen, waarbij elke lidstaat op zijn minst één van de eigen prioriteiten in dit pakket terugvindt.

De *tweede centrale schakel* is een systeem van beperkte taakverdeling via de oprichting van één EU-Contactgroep per beleidsprioriteit. Om het concreter te maken: een pakket prioritair beleidsdomeinen/regio's met bijhorende EU-Contactgroepen zou kunnen bestaan uit het Midden-Oosten, het gebied van de Grote Meren in Afrika, de Oostzee (Baltische staten, Kaliningrad, enz.), Zuid- en Zuid-Oost-Azië (Indonesië/Oost-Timor en Noord-Korea), Argentinië & Centraal-Amerika, non-proliferatie van massale-vernietigingswapens, antipersoonsmijnen en non-proliferatie van kleine wapens.

Elke EU-Contactgroep zou, naast het bevoegde Commissielid en de Hoge Vertegenwoordiger (en/of zijn Speciale Vertegenwoordiger voor de betrokken regio), bestaan uit een beperkt aantal lidstaten die vanwege geografische, historische, politieke, economische of andere redenen bijzonder belang hechten aan de betrokken prioritair regio of beleidskwestie en ook bereid zijn extra politieke energie, tijd en middelen te besteden aan de onderhavige prioriteit.<sup>13</sup> Deze EU-Contactgroepen zouden de bestaande Raad Algemene Zaken (met daarin de 15 ministers van Buitenlandse Zaken) en de diverse ondergeschikte instanties van de Raad niet vervangen. Ze zouden wel als taak krijgen de Raad, de Hoge Vertegenwoordiger (en/of zijn Speciale Vertegenwoordiger), het Voorzitterschap en de Commissie bij te staan ter ontwikkeling van een meer doelmatig en anticiperend beleid inzake de betrokken regio of beleidskwestie, ter uitwerking van nieuwe initiatieven en beleidsterreinen (die vervolgens verder in de Raad moeten worden besproken en gelegitimeerd), ter verdere concretisering en uitvoering van de door de Raad aangenomen beleidslijnen en om een actieve rol te spelen in de dagelijkse operationele dimensie van het beleid.

De gespecialiseerde EU-Contactgroepen dienen een zekere activiteit te verkrijgen, hetgeen essentieel is om van de EU een meer dynamische, proactieve, assertieve en flexibele internationale actor te maken. De terughoudendheid van lidstaten om EU-Contactgroepen op te richten en ze ook een zekere activiteit te verlenen, kan worden overwonnen door het systeem van *issue-linkage* en *package-deals*, waarbij de lidstaten weten dat ook de EU-Contactgroep waarin zij zitten (en die dus voor hen erg belangrijk is), de nodige vrijheid krijgt een actief en dynamisch beleid te voeren.

Een systeem van gespecialiseerde EU-Contactgroepen kan het *commitment* van de lidstaten tegenover het buitenlands beleid van de EU aanzienlijk verhogen. Het zou de lidstaten in staat stellen hun aandacht en inspanningen vooral te concentreren op die beleidskwesties en regio's waarin ze echt geïnteresseerd zijn. Hun deelname als nauw betrokken lidstaat

in een EU-Contactgroep zou meer gewicht geven aan hun visies en inspanningen en zou – in combinatie met het systeem van *package-deals* – de kans verhogen dat hun voorstellen en initiatieven ernstig worden genomen en worden aanvaard door de andere lidstaten in de EU-Contactgroep (en zo door de EU als geheel).

De specialisatie via de EU-Contactgroepen zou ook de mogelijkheden verhogen voor assertiever, doelmatiger en succesvoller EU-acties in de regio's of domeinen die de afzonderlijke lidstaten belangrijk vinden – waardoor ook de interne legitimiteit van het buitenlands beleid in de lidstaten kan toenemen. Het buitenlands beleid van de EU zou daardoor een grotere meerwaarde betekenen voor de lidstaten, hetgeen ook hun bereidheid kan verhogen erin te investeren.

Het systeem van EU-Contactgroepen zou het ook mogelijk maken andere bestaande problemen in het buitenlands beleid van de EU aan te pakken en deels op te lossen. Zonder hier in details te treden, verwijzen we naar de beperkingen van de Hoge Vertegenwoordiger (die onmogelijk aan alle beleidskwesties evenveel aandacht kan besteden), de beperkingen van het zesmaandelijks wisselend Voorzitterschap (met het probleem van beperkte continuïteit en beperkte middelen), de beperkingen van de Europese Commissie en de bevoegde Commissaris (die vaak juist niet de bevoegdheid en het politieke gewicht heeft om de nodige politieke interventies te verrichten tegenover derde staten), de beperkte eigen beleidsinstrumenten van de EU en van de afzonderlijke lidstaten, de problemen van de externe geloofwaardigheid van de EU (waarbij EU-demarches vaak niet ernstig worden genomen indien bepaalde EU-lidstaten er niet bij betrokken zijn), enz.

Het grote voordeel van het systeem van EU-Contactgroepen zou vooral zijn dat het in staat stelt te ontsnappen aan de tweedeling van grote lidstaten versus kleinere lidstaten en de tweedeling van gezamenlijk EU-beleid versus Directorium van grote lidstaten. Zonder lidstaten uit te sluiten uit beleidskwesties die voor hen belangrijk zijn, houdt dit systeem toch rekening met de realiteit dat de meeste landen slechts geïnteresseerd zijn in een beperkt aantal beleidskwesties en dat de grotere lidstaten in meer beleidskwesties zijn geïnteresseerd dan de kleinere lidstaten. Door hun omvangrijker middelen, grotere ambities, grotere belangen in meer regio's en beleidskwesties, enz. zullen de grootste lidstaten immers automatisch in meer EU-Contactgroepen zitting hebben dan de kleinere landen – waarbij dit systeem van EU-Contactgroepen de doelmatigheid, het belang en de legitimiteit van het buitenlands beleid van de EU als geheel kan versterken in plaats van het te ondermijnen, zoals met de vroegere Contactgroepen het geval was. ■

## Noten

- 1 Voor een uitgebreide analyse van het spanningsveld tussen grote en kleine(re) EU-lidstaten, zie A. Pijpers (red.), *On Cores and Coalitions in the European Union*, Den Haag: Clingendael, 2000.
- 2 *Agence Europe*, 20 oktober 2001 en 5 november 2001; EUobserver.com, 5 november 2001.
- 3 Een andere these is dat president Chirac zo ook een tegenzet kon ondernemen tegenover de Belgische premier Verhofstadt, die tot ontsteltenis van Chirac lange tijd een akkoord over een nieuwe verdragstekst tegenhield tijdens de Europese Raad in Nice.
- 4 Zie Stephan Keukeleire, 'The Case for a "Directorate" in the CESDP', in: Pijpers, a.w. *noot 1*, blz. 35-62; S. Keukeleire, 'Directorates in the CFSP/CESDP of the EU: A Plea for a Restricted Crisis-Management Group', in: *European Foreign Affairs Review*, 6(1), 2001, blz. 75-101.
- 5 Zie ook A. Missiroli, 'CFSP, Defence and Flexibility', *Chaillot Papers* 38, 2000, blz. 16-28; C. Schwegmann, 'The Contact Group and its impact on the European institutional structure', *Occasional Papers* 16, 2000, WEU-ISS.
- 6 M.P. Karns, 'Ad hoc multilateral diplomacy: the US, the Contact Group, and Namibia', in: *International Organisation*, 41(1), 1987, blz. 93-123.
- 7 D. Owen, *Balkan Odyssey*, Londen: Indigo, 1995, blz. 296.
- 8 S. Keukeleire, 'Eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ohne Gemeinsame Aussenpolitik?', in: H.-G. Ehrhart (Hrsg.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Baden-Baden: Nomos, 2002.
- 9 Zie F. Laursen & S. Vanhoonaeker (red.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*, Maastricht: EIPA, 1992.
- 10 Dit artikel vormt een aanzet voor een meer uitgebreide Engelstalige publikatie over Contactgroepen in de Europese Unie, waarin deze en andere dimensies meer in detail worden behandeld.
- 11 B. Kerremans (red.), *Nooit meer oorlog? Europa en conflictpreventie*, Leuven: Davidsfonds, 2001; European Commission, *Communication on Conflict Prevention*, COM(2001)211, 11/4/2001. Voor een mogelijke formalisering van de Contactgroepformule bij militaire crises, zie Keukeleire, a.w. *noot 4* (2001).
- 12 Zie D. Spence, 'Negotiations, coalitions and the resolution of interstate conflicts', in: M. Westlake, *The Council of the European Union*, Londen: Cartermill Publishing, 1995, blz. 373-389.
- 13 Elke EU-Contactgroep zou ook één of twee andere lidstaten kunnen omvatten als meer 'neutrale' of 'controlerende' leden.

### Over de auteur

DR STEPHAN KEUKELEIRE is docent aan de Katholieke Universiteit Leuven en de EHSAL te Brussel, Visiting Professor aan het Europa College in Brugge voor het vak 'European Foreign Policy' en auteur van *Het buitenlands beleid van de Europese Unie* (Kluwer).

# Den Haag, het democratisch gat van Europa

DENNIS HESSELING & LOUSEWIES VAN DER LAAN

HET AFGELOPEN JAAR GAF RARE TAFERELEN IN DEN HAAG te zien waar het over Europa ging. De minister van Justitie moest meermaals nee verkopen in Brussel omdat de Staten-Generaal de stukken niet op tijd ontvangen hadden. De Kamer weigerde een op Europees niveau aangenomen richtlijn biotechnologie uit te voeren, waardoor Nederland waarschijnlijk binnenkort voor de rechter gedaagd zal worden. En hoewel vrijwel alle politieke partijen pleiten voor meer democratie en slagvaardigheid in Europa, werd bijna unaniem ingestemd met het Verdrag van Nice, dat op deze terreinen juist een stapje achteruit doet. Hoe staat het eigenlijk met de democratische controle op Europa?

De komende jaren zullen onomkeerbare beslissingen worden genomen over de toekomst van Europa, die van grote invloed zijn op het leven van mensen in Nederland. De gevolgen die de uitbreiding van de EU met landen uit Midden- en Oost-Europa heeft, mogen niet onderschat worden. Hebben onze volksvertegenwoordigers wel greep op de besluitvorming? Hoewel met de beschuldigende vinger al snel naar het 'tandeloze' Europees Parlement wordt gewezen, menen wij dat het democratisch gat voornamelijk in Den Haag ligt. Dat is dan ook de plek om te zoeken naar een oplossing op korte termijn. Gelukkig is die er: de democratische controle kan dramatisch beter zonder dat daarvoor ingewikkelde wets- of verdragswijzigingen nodig zijn. De simplistische oplossing om bij gebrek aan democratie nog maar een extra parlement ('derde kamer') in het leven te roepen, zoals bepleit wordt door Tony Blair en zijn trouwe discipel Ad Melkert, is daarbij van generlei waarde. Zo'n extra Europees Parlement, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit de nationale parlementen, zal met precies dezelfde problemen worstelen waarmee de Tweede Kamer en het EP nu te kampen hebben.

## De democratische controle in theorie

Europese beslissingen worden in theorie democratisch gecontroleerd door zowel de Tweede Kamer als het Europees Parlement. Aangezien deze organen rechtstreeks door de Nederlandse bevolking worden gekozen, hebben alle Nederlanders invloed op de Europese besluitvorming. Bij beslissingen waar unanimiteit vereist is in de Raad, kan elk land een besluit blokkeren door een veto uit te spreken. Aangezien de Minister in principe doet wat de Tweede Kamer van hem/haar vraagt, zou de Tweede Kamer de Minister opdracht kunnen geven in Brussel een veto uit te spreken. Staatkundig is het, zolang er vetorecht geldt, dan ook niet nodig dat het Europees Parlement ook nog naar de kwestie kijkt: als de Nederlandse burgers, vertegenwoordigd door de Tweede Kamer, het niet met een besluit eens zijn, hoeft het er niet te komen. Dit is een wezenlijk verschil met besluitvorming onder gekwalificeerde meerderheid. Als een meerderheid van stemmen volstaat in de Raad, kan Nederland, en daarmee het Nederlandse Parlement, worden weggestemd. Dan hebben de Nederlanders direct noch indirect invloed op het uiteindelijke besluit. In deze gevallen is het dan ook van elementair belang dat de Europese volksvertegenwoordigers kunnen ingrijpen via hun medewetgevingsrecht (co-decisie).

Het beruchte democratische gat van Europa ligt daar waar er *geen* unanimiteit vereist is in de Raad en tegelijkertijd *geen* medewetgevende bevoegdheid ligt bij het Europees Parlement. Het meest voor de hand liggende voorbeeld hierbij is het Europees landbouwbeleid. Hier kan Nederland worden weggestemd in de Raad, en geen Nederlandse volksvertegenwoordiger die daar iets tegen kan doen. Hoe pijnlijk deze situatie kan zijn, werd duidelijk tijdens de MKZ-crisis, toen de Europese Unie weigerde in te stemmen met

vaccinatie om de crisis te beheersen zonder preventieve ruimingen. De Nederlandse minister Brinkhorst, de Tweede Kamer en het Europees Parlement hadden het nakijken.

Met het Verdrag van Nice is het democratisch gat weer wat groter geworden: Nederland verliest zijn veto zonder dat er co-decisie tegenover staat op meer terreinen dan dat er co-decisie (of nieuwe veto's) op andere gebieden voor in de plaats komen. Met andere woorden: het aantal onderwerpen waarover de Nederlandse kiezers niets te zeggen heeft, neemt toe met het Verdrag van Nice. Het onder de medewetgevingsprocedure brengen van alle besluiten waar geen unanimitéit meer voor geldt, moet één van de absolute prioriteiten zijn voor de volgende verdragswijziging.

### De realiteit

Het bestaan van het democratisch gat is op zich zelf al ernstig genoeg; het is echter slechts een theoretische kwestie wanneer men beseft dat de volksvertegenwoordigers de middelen die hun wél ter beschikking staan, niet of nauwelijks benutten. In de praktijk is het democratisch gat veel groter dan staatkundig nodig is.

Terwijl steeds meer macht de afgelopen decennia verschoven is van het nationale niveau naar de Europese Unie, is de democratische controle niet meeverhuisd. In de Europese besluitvorming heeft het Europees Parlement op de gebieden waar de Raad met unanimitéit beslist, het recht tot het geven van een advies. Dat advies verdwijnt doorgaans *linea recta* in de prullenbak van de Raad. Doordat het EP geen echte zeggenschap heeft, moet de feitelijke democratische controle komen van de Tweede Kamer. Deze richt zich echter nog steeds voor het overgrote deel van haar werk op de wetgeving op het Nederlandse niveau. Hiermee geeft zij *de facto* een *carte blanche* aan de Nederlandse regering waar het de Europese besluiten binnen de Raad van Ministers met unanimitéit betreft. Hieronder vallen belangrijke gebieden als buitenlands beleid, justitie, asielbeleid en binnenlands beleid. Zeker nu Europa in sneltreinvaart anti-terrorismemaatregelen neemt die ons rechtssysteem raken, is het zaak goed op te letten.

Europese kwesties zijn doorgaans net wat abstracter en ingewikkelder dan de Haagse onderwerpen, waardoor er minder gemakkelijk mee valt te scoren. Daar komt nog eens bij dat een Kamerlid extra moeite moet doen voor een Europees onderwerp: hij of zij moet zelf achter de informatie aangaan. Anders dan met de meeste Kameronderwerpen wordt deze niet automatisch aangedragen. Vervolgens is het niet altijd even duidelijk, zeker niet voor pers en publiek, welke bevoegdheid de Kamer inzake een bepaald onderwerp kan uitoefenen. Bovendien wil geen nationaal parlement het

op zijn geweten hebben een besluit te dwarsbomen dat al door vertegenwoordigers van de 15 lidstaten is goedgekeurd. Een individueel Kamerlid uit één individuele lidstaat, dat de informatie achterhaalt en zich daarover een oordeel vormt, is al gauw de mening toegedaan een geringe kans te hebben aan de betrokken kwestie nog iets te kunnen veranderen. De prioriteit wordt dan eerder bij andere onderwerpen gelegd.

Ook komt de Tweede Kamer herhaaldelijk te laat in actie, bijvoorbeeld als het besluit in Brussel al lang genomen is. Zo is staatssecretaris Ybema al bijna een jaar bezig de in Brussel aangenomen richtlijn biotechnologie om te zetten in een Nederlandse wet. Dat wordt echter tegengehouden door een meerderheid van PvdA en CDA, welke partijen kennelijk niet beseffen dat hun protest jaren te laat komt. Het verzet van deze fracties in de Kamer is puur symbolisch. Als ze de richtlijn echt hadden willen tegengehouden, hadden ze dat eerder moeten bedenken, toen het echte besluit viel, in Brussel.

Gezien het belang van de onderwerpen die aan de orde zijn en de reikwijdte daarvan, is het dringend noodzakelijk dat de Tweede Kamer een meer Europese invulling aan haar rol als volksvertegenwoordiger gaat geven. Een voor de hand liggend excuus om dat niet te doen kan zijn dat omdat er over veel meer wetgeving, dossiers, richtlijnen en andere beslissingen besluitvorming in Europa plaatsvindt dan in Den Haag, de Kamer niet geëquipeerd is voor deze enorme toename van het werk. Als dat de reden is, ligt als deel van de oplossing capaciteitsvergroting van de ondersteuning van het Parlement echter voor de hand. Wat echter eerst nodig is, is de erkenning dat Den Haag niet het centrum van de wereld – en zelfs nauwelijks nog van Nederland – is. Een betere democratische controle valt of staat met de politieke bereidheid de blik te verruimen.

### Zes concrete punten van verbetering

Met de uitbreiding voor de deur, en alle belangrijke keuzen die daarbij gemaakt moeten worden, is het van urgent belang dat de Tweede Kamer haar werkwijze wezenlijk verbetert om haar taak als democratische controleur recht te doen. Het is mogelijk binnen het huidige systeem een veel sterkere greep op de besluitvorming te krijgen. Hieronder volgen zes suggesties om deze controle drastisch te versterken.

#### *Controle in een vroeger stadium*

De Tweede Kamer moet al veel vroeger in het traject van de Europese besluitvorming actie ondernemen. In de huidige praktijk agendeert de Kamer Europese wetgeving in het algemeen pas een week voordat de Europese Raad van Ministers een formeel besluit

neemt. Nog voordat de Tweede Kamer begint mee te denken, is over de details van de nieuwe wetgeving al overeenstemming bereikt in Europa: de onderhandelingen binnen de Raadswerkgroepen, waarvan de adviezen doorgaans door de ministers worden gevolgd, zijn op dat moment al lang afgerond. Wil de Kamer invloed hebben op het uiteindelijke besluit, dan moet zij de Europese agendapunten actief volgen vanaf het allereerste begin van de onderhandelingen. Dat kan gemakkelijk anderhalf jaar voor de uiteindelijke Raadsvergadering zijn.

#### *Procesbewaking*

Elk nieuwe Commissievoorstel wordt sinds een paar jaar door de regering beoordeeld in een zogenaamd fiche *Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen* (BNC-fiche). Deze fiches worden naar de Tweede Kamer gestuurd op het moment dat de regering het voorstel ontvangt. Sinds kort worden deze documenten ook op internet gepubliceerd.<sup>1</sup> De fiches bevatten een samenvatting van het voorstel, de rechtsbasis, de te doorlopen procedure en een eerste inhoudelijke reactie van de regering.

Helaas is het regeringsstandpunt doorgaans in algemene en dus niet-politieke termen gesteld. Dat maakt de fiches minder bruikbaar voor parlementariërs: je kunt het er eigenlijk niet mee eens, laat staan mee oneens zijn. Een voorbeeld is het fiche *Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel*,<sup>2</sup> met daarin de Nederlandse inzet voor het debat over verregaande samenwerking op het terrein van politie en justitie. Hierin wordt met geen woord gerept over het Nederlandse softdrugs- en euthanasiebeleid. Toch waren dat zonder meer de gevoeligste punten bij de behandeling in de Kamer en het Europees Parlement, omdat het nog maar de vraag was hoe Nederland zijn afwijkende beleid zou kunnen behouden wanneer het zou moeten meewerken aan de opsporing en aanhouding van verdachten op verzoek van andere EU-landen. Ook is het de vraag in hoeverre het fiche de werkelijke inzet van de regering weergeeft. In bovenstaand fiche wordt duidelijk aangegeven dat Nederland zich zou inspannen voor een beperking van het arrestatiebevel tot louter terroristische activiteiten,<sup>3</sup> wat op zich zelf al een tamelijk gecompliceerde zaak is. Uiteindelijk stemde de Raad, inclusief Nederland, in met een lijst van tientallen 'euromisdaden', waaronder drughandel, racisme en vreemdelingenhaat, oplichting en 'lidmaatschap van een criminele organisatie'. De gebrekkige controle door de Kamer leidt er blijkbaar toe dat een minister zich een grote vrijheid kan veroorloven af te wijken van het in eerder verband aan de volksvertegenwoordiging voorgelegde standpunt. Zeker als het over een zo vérgaande stap gaat als een Europees arrestatiebevel, mogen de Staten-Generaal zich daar niet bij neerleggen.

Niet minder belangrijk is dat de fiches na elke Raadswerkgroep bijgewerkt zouden moeten worden om aan te geven waar de knelpunten zitten. Alleen met goede en actuele informatie kan de Kamer immers haar werk doen.

Kortom, de fiches moeten nog substantieel verbeterd worden, zowel inhoudelijk als qua relevantie. Dit neemt echter niet weg dat ze een goed *early warning system* kunnen zijn voor de Tweede Kamer, die de fiches echter zélf als aanknopingspunt moet beschouwen om meer informatie te achterhalen. Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en de pers kunnen deze fiches ook goed gebruiken. Zij kunnen het publiek bij het debat betrekken, en hebben bovendien een belangrijke signaleringsfunctie ten opzichte van de politiek.

#### *Werkelijk inhoudelijke controle*

Het derde probleem is echt aan de opstelling van de Kamer te wijten. Zij geeft de minister onwaarschijnlijk veel speelruimte voor de onderhandelingen in de Raad. Het is natuurlijk mooi dat de Kamerleden zoveel vertrouwen hebben in de regering, maar in democratisch opzicht is het een bijzonder ongelukkige zaak dat het maken van wetgeving zoveel mogelijk wordt uitgesteld tot de deuren van de Raad gesloten zijn. Beter werkt het Deense model, waarin de minister een formeel mandaat krijgt van het parlement. Daarin staat precies hoeveel concessies de minister mag doen, en welke. Wanneer de minister merkt dat in de Raad onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de wensen van de volksvertegenwoordigers, moet hij terugkomen naar het Parlement om de situatie te bespreken. Op die manier geeft de Kamer – in een openbaar debat – politieke sturing aan de minister. Gelukkig heeft de Kamer al een eerste stap in deze richting gezet, toen onlangs minister van Justitie Korthals niet mocht instemmen met het Europees arrestatiebevel als niet aan haar duidelijk aangegeven wensen werd voldaan. Daaraan is het te danken dat EU-onderdanen niet uitgeleverd kunnen worden voor het gebruik van softdrugs in Nederland. De minister kreeg hier geen volledig afgeperkt 'Deens mandaat', maar vertrouwen en sturing. Daarmee maakten de Kamerleden zelf duidelijk dat er, ook wanneer het parlement terugschrikt voor het Deense model, nu al méér mogelijk is om de regering te controleren.

De verhoogde controle op de minister inzake Europese besluitvorming mag niet enkel bedoeld zijn als controle achteraf. Het moet de minister ook de kans geven zijn positie binnen de Raad harder te verdedigen. Het geeft de departementale ambtenaren een goede indicatie hoe ver zij kunnen gaan in de Raadswerkgroepen. De ambtenaar in de desbetreffende Raadswerkgroep en de minister kunnen zich immers

beroepen op externe druk van de Tweede Kamer, een druk die zij niet kunnen negeren. Een assertief parlement zal de Nederlandse onderhandelingspositie dan ook niet verzwakken, maar juist versterken.

*Nauwere samenwerking Europees en nationaal parlement*  
In tegenstelling tot de Tweede Kamer verdiept het Europees Parlement zich in detail in de Europese wetgeving. Zelfs op punten waarbij het EP slechts een adviserende bevoegdheid heeft, zal het altijd gedetailleerde amendementen op het Commissie-voorstel presenteren. Zo lagen op het voorstel voor het Europees arrestatiebevel verscheidene wijzigingen voor op het gebied van verdachtenbescherming. Het zou voor de hand liggen die amendementen te gebruiken als leidraad bij de ondervraging van de minister terwijl het meningsvormend proces in de Raadswerkgroep nog dóórloopt. Op deze manier wordt het mogelijk in plaats van 'wij willen dat de verdachten beschermd worden' te stellen: 'wij willen dat aan artikel 2, paragraaf 3 van het Commissievoorstel xyz wordt toegevoegd'. Hoe preciezer de Tweede Kamer haar wensen aangeeft, hoe minder speelruimte een minister heeft om de wens van de volksvertegenwoordigers naast zich neer te leggen. Dat is winst voor de democratische controle. Bovendien vergroot ook het Europees Parlement door deze samenwerking juist zijn mogelijkheden. Sommige Europarlementariërs zullen wellicht niet gecharmeerd zijn van het idee dat Tweede-Kamerleden met hún veren kunnen gaan pronken. We mogen doorgaans echter verwachten dat in ieder geval de fracties van dezelfde partij uit beide parlementen collegiaal willen samenwerken in het belang van de inhoud en van een goede democratische controle.

*Nauwere samenwerking in Europees partijverband*  
Een van de grootste problemen bij de controle op Brussel is het gebrek aan openheid over wat er in de Raadsvergaderingen gebeurt. Dit is niet alleen het Europees Parlement, maar ook de Tweede Kamer en andere nationale parlementen een doorn in het oog. Toch is het nog niet gelukt de Raadsvergaderingen open te breken. Dit is wel belangrijk, want alleen op deze manier kan worden gecontroleerd of de minister zich in de Raad wel heeft ingezet voor datgene wat het Parlement heeft gevraagd.

Met een creatieve samenwerking is het nu al mogelijk hier iets aan te doen. Elk nationaal parlement heeft de bevoegdheid zijn eigen minister te ondervragen over wat deze zelf in de Raad heeft gedaan. Uitspraken over wat andere landen precies hebben gedaan, zijn doorgaans taboe. Als het parlement het verhaal maar van één bron hoort, de minister die het moet controleren, is van een effectieve controle geen

sprake. Maar wat houdt de parlementen tegen om met elkaar samen te werken? Door na elke Raadsvergadering het verslag van de minister te vragen, en deze naast de verslagen te leggen van de andere 14 ministers, die door de andere 14 parlementen zijn ondervraagd, kan een redelijk gedetailleerde reconstructie worden gemaakt van wat zich achter gesloten deuren heeft afgespeeld. Was er wel zoveel verzet van de andere lidstaten tegen datgene wat het Nederlandse, het Deense of Britse parlement zo graag wilde? Waar lag dat verzet dan precies? Of heeft de minister het gewoon niet echt geprobeerd? Een gerichte e-mail aan een collega in een ander parlement kan het verhaal van een minister die ten onrechte claimt volledig geïsoleerd te zijn geweest, eenvoudig doorprikken. Dit soort e-mailcircuits kan parlamentsbreed, maar nog beter in (Europees) partijverband worden opgezet. Zo kunnen de conservatieve EVP, de liberale ELDR, de socialistische PES en de Europese Groenen via een dergelijk netwerk hun werk beter doen. Dat geldt zeker wanneer ze in het ene land regeren en in het andere land in de oppositie zitten.

Wanneer van dit soort ondervragingen in alle of op zijn minst in de meeste lidstaten een standaard-procedure wordt gemaakt en de antwoorden van de ministers op internet worden geplaatst, betekent dit dat de Europese politiek daarmee meteen aanzienlijk transparanter en democratischer zou zijn geworden.

#### *Betrokkenheid van de pers*

Er zijn verscheidene redenen waarom een hardwerkend Tweede-Kamerlid weinig van zijn schaarse tijd aan Europa 'verspilt'. Eén daarvan is dat het parlementaire werk aan Europa weinig oplevert in de media. De hierboven voorgestelde werkwijzen maken het Europese politieke proces echter niet alleen inzichtelijker voor de parlementariërs, maar ook voor de parlementaire pers. De journalisten in Den Haag en Brussel beseffen heel goed dat er in Europa belangrijke beslissingen worden genomen en zij staan te trappelen om hier meer over te berichten, maar ook voor hen is het niet altijd even gemakkelijk de juiste ingangen te vinden voor een verhaal dat relevant is voor de Nederlandse politiek. De structurele openheid die van de hier gesuggereerde maatregelen het gevolg zou zijn, zal ongetwijfeld tot meer en betere berichtgeving over Europese onderwerpen leiden. Door de verbeterde informatievoorziening zal ook het publiek een betere parate kennis over het Europese politieke proces ontwikkelen, wat het voor kranten weer mogelijk maakt ruimte in hun kolommen vrij te maken voor Europese onderwerpen. Dat maakt het voor Kamerleden weer aantrekkelijker hier tijd in te investeren; zo wordt een sneeuwbal effect op gang gebracht.

## Uitbreiding EU richting Midden- en Oost-Europa

Een belangrijk onderwerp waarop de hier voorgestelde verbeterde controle direct toegepast moet worden, zijn de toetredingsonderhandelingen. Thans onderhandelt de EU met twaalf potentiële nieuwe lidstaten, van Estland tot Cyprus. Deze onderhandelingen worden gevoerd door vertegenwoordigers van de Raad en dus door de lidstaten: er wordt gesproken over toepassing van EU-wetgeving, over uitzonderingen en overgangstermijnen, zoals de overgangstermijn van 2 tot 5 jaar voor het vrije verkeer van werknemers. Maar er wordt ook gesproken over overgangstermijnen op andere gebieden van het zogenaamde *acquis communautaire*: milieuregelingen, kapitaalverkeer of het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit soort afspraken heeft ingrijpende gevolgen voor Nederland. In bovenstaande gevallen bijvoorbeeld voor Nederlandse arbeiders, voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en voor de Nederlandse boeren.

Aangezien elke toetreding van een nieuwe lidstaat een verdragswijziging inhoudt, moet deze goedgekeurd worden door de nationale parlementen van de huidige lidstaten, door het EP én door de parlementen van de toetredende landen. Om te voorkomen dat dit een *rubber stamp exercise* wordt, waardoor de kiezer in feite buiten spel staat, moet de Tweede Kamer zichzelf nu reeds betrekken in de onderhandelingen. Er moet openheid komen over de termijnen waarover onderhandeld wordt, waarbij de Kamer moet aangeven welke overgangstermijnen voor haar wel en niet aanvaardbaar zijn.

Van de 31 hoofdstukken van Europese wetgeving hebben de meeste kandidaat-lidstaten er al 19 tot 24 afgesloten. De prognose is dat de onderhandelingen met de verst gevorderde kandidaten al eind dit jaar in een afsluitende fase zullen komen.<sup>4</sup> Om te zorgen dat een oordeel van de Kamer over wat wel en niet aanvaardbaar is bij toetreding niet als mosterd na de maaltijd komt, moeten onze vertegenwoordigers in Den Haag zich hier nu reeds in verdiepen.

Er is nog een voordeel aan een wat duidelijker bemoeienis van de Tweede Kamer met de uitbreidingsonderhandelingen. Er is maar weinig publieke steun voor de uitbreiding. Deels is dit te wijten aan een kennisgebrek en het algemene gevoel van onbehagen dat het hier een onomkeerbaar besluit betreft, waaraan weinig meer te veranderen valt. Dat er bij verscheidene aspecten wel degelijk ingegrepen kan worden, is onbekend. Er is een risico van een terugslag, waarbij het gevoel van onbehagen via de politiek een stem krijgt en er straks onvoldoende steun is om de uitbreiding *überhaupt* te ratificeren. De populistische van Leefbaar Nederland, en in andere landen bijvoor-

beeld Haiders FPÖ, proberen hier nu reeds garen bij te spinnen. Indien de Tweede Kamer zich meer verdiept in het uitbreidingsproces en duidelijk sturing geeft, zal dat bijdragen aan de vergroting van de bekendheid met het onderwerp en daarmee aan de steun voor de uitbreiding.

## Conclusies

Als de Tweede Kamer haar rol als volksvertegenwoordiger serieus neemt, moet zij haar eenzijdige nadruk op de Nederlandse besluitvorming laten varen ten gunste van een moderne, Europese aanpak. Alleen door over de grenzen van het Binnenhof heen te kijken kunnen de volksvertegenwoordigers meewerken aan een democratisch en open Europa, dat dicht bij de burgers staat. Met de uitbreiding voor de deur is dat harder nodig dan ooit. ■

## Noten

- 1 <http://www.minbuza.nl/menu.asp?Key=421546&Pad=302486>
- 2 <http://www.minbuza.nl/Content.asp?Key=422388&Pad=302486,421546>
- 3 'In de eerste fase van de behandeling zou het besluit over het Europees aanhoudingsbevel en de procedures tot overlevering dienen te worden beperkt tot terroristische delicten zoals bedoeld in het besluit inzake terrorismebestrijding. Op deze wijze kunnen de belangrijkste knelpunten voorsnog uit het voorstel worden gelicht.'
- 4 Dit zijn Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Malta en Cyprus; Bulgarije en Roemenië zullen naar verwachting niet vóór 2007 lid worden van de EU; met Turkije zijn de onderhandelingen nog niet geopend.

## Over de auteurs

DR DENNIS HESSELING is kandidaat voor de Tweede Kamer voor Democraten 66.  
MR LOUSEWIES VAN DER LAAN is fractievoorzitter van Democraten 66 in het Europees Parlement.

# Toetsingscriteria voor de hervorming van de Belgische krijgsmacht

LUC DEVOS

REORGANISEREN IS ZICH AANPASSEN AAN DE HUIDIGE EN toekomstige invloeden van het milieu om in de toekomst beter te kunnen functioneren. In een wereld waarvan concurrentie één van de voornaamste kenmerken is, is het een permanent en noodzakelijk proces. Wie niet mee evolueert, is tot verdwijning gedoemd; *mutatis mutandis* lijken de bevindingen van Charles Darwin niet alleen toepasbaar op levende organismen maar ook op organisaties.

Iedere onderneming, zowel in de sfeer van de overheid als in het particulier bedrijfsleven, heeft er baat bij vroegtijdig tendensen te kunnen onderkennen om zich tijdig te kunnen aanpassen aan haar omgeving. Voor een krijgsmacht zijn de internationale politieke ontwikkelingen van belang omdat militaire middelen ingezet worden in de context van een buitenlands beleid.

Het einde van de Koude Oorlog luidde een nieuw politiek tijdperk in voor Europa. De Europese gemeenschap transformeerde zich in de Europese Unie (EU), een organisatie met niet louter economische doelstellingen maar ook politieke aspiraties. Hoewel Europese politiek nog altijd bedreven wordt op intergouvernementele basis, wat maakt dat er weinig duidelijke en eensgezinde standpunten worden ingenomen, moet men vaststellen dat de EU een eigen politieke identiteit ontwikkelt, waarbij accenten van sociale rechtvaardigheid en democratisering zich duidelijk aftekenen. Op het vlak van de ontwikkelingshulp onderscheidt de aanpak van de EU zich bijvoorbeeld duidelijk van die van de Verenigde Staten door de politieke voorwaarden van democratisering die gesteld worden aan begunstigde landen. De EU investeert ook in sociale voorzieningen en structuren, terwijl de Verenigde Staten louter economische sanering en de openstelling van de markt als voorwaarden stellen. Ook uit onderhandelingen in andere fora, zoals de WTO en Kyoto, blijkt dat het Amerikaans economisch liberalisme zuiverder is dan het Europese, met zijn sociale en ecologische nuances.

De Nieuwe Transatlantische Agenda en het Barcelona-proces, beide initiatieven van de Europese Commissie, weerspiegelen het feit dat de Europese Unie ook via de economische bevoegdheid van de Commissie een politieke speler is op het terrein van de externe betrekkingen. Het is gerechtvaardigd te concluderen dat de EU wel degelijk een eigen buitenlands beleid heeft, ook al moet dat soms wedijveren met dat van de lidstaten of met eigen rivaliserende instituties. Wil deze kiem zich echter verder ontwikkelen, dan moet dit eigenzinnige beleid met zijn typisch Europees karakter ondersteund worden door een militaire capaciteit die evenredig is met de geproclameerde doelstellingen. Een bepaalde mate van politieke divergentie van de Verenigde Staten zou dan ook moeten leiden tot een evenredige onafhankelijke militaire capaciteit. Het is immers niet ondenkbaar dat Europa zich geroepen voelt in te grijpen in een regio omdat het bestaande regime er omvergoorpen wordt in een autoritaire of zelfs dictatoriale wisseling van de macht. De mogelijkheid bestaat dan dat in een dergelijk geval de Verenigde Staten zich niet willen mengen in dergelijke lokale, binnenlandse aangelegenheden. In zo'n situatie moet de optie voor de EU om te interveniëren blijven bestaan; anders devalueert men zijn democratische pretenties en standpunten ten aanzien van mensenrechten tot holle retoriek.

Toch mag men de verschillen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan niet overaccentueren. De overeenkomsten tussen de Europese samenlevingen en de Amerikaanse zijn veel groter dan de verschillen. De essentie van beide samenlevingsmodellen is dezelfde; het gaat immers in beide gevallen om democratische markteconomieën. Daarom moeten we in de eerste plaats blijven samenwerken met de Verenigde Staten. Het afschrikkend effect dat uitgaat van de kracht van een transatlantisch bondgenootschap heeft reeds zijn deugdelijkheid bewezen inzake territoriale veiligheid; daarom kan men er beter niet van afstappen. Voor

'nieuwe opdrachten' kunnen echter wel andere, originele formules beproefd worden.

Europa moet verder ook rekening houden met een mogelijke herschikking van de Amerikaanse prioriteiten en dus ook met een aanpassing van het Amerikaanse militaire dispositief. Het is mogelijk dat de Verenigde Staten de capaciteit om oorlog te voeren op twee fronten in de toekomst niet willen handhaven. Indien deze optie zich doorzet, is het betrekkelijk waarschijnlijk dat bezuinigd zal worden op het Europese front en niet op dat in het Verre Oosten.

De mogelijkheid bestaat ook dat de Verenigde Staten troepen terugtrekken uit ex-Joegoslavië om deze rechtstreeks in te zetten in de strijd tegen het terrorisme. Ook hier zal de EU zich verplicht zien het vacuüm op te vullen, wil zij niet opnieuw geconfronteerd worden met een drama aan haar grenzen en de gevolgen ervan, zoals vluchtelingenstromen, extremisme, xenofobie en misdaadgolven, binnen haar grenzen.

Europa moet dus een eigen militaire capaciteit opbouwen omdat het gaandeweg een eigen veiligheids- en defensie-identiteit ontwikkelt en omdat het verantwoordelijkheid op zich zou moeten nemen voor wat zich elders in de wereld afspeelt. Het is vandaag de dag niet meer aanvaardbaar wel op de hoogte te zijn van drama's die zich elders in de wereld voordoen, maar zonder de noodlijdende bevolking hulp te bieden. Het rechtssysteem dat wij willen verspreiden, spreekt in zulke gevallen van 'weigering van bijstand aan personen in nood', wat een ernstig vergrijp is.

### Een rol voor de Belgische krijgsmacht

Een politiek Europa heeft behoefte aan de opbouw van een eigen militair vermogen. In dat kader moet België zijn militaire capaciteit zodanig organiseren, dat ze een nuttige, onmisbare component wordt van een Europese defensie. De voornaamste positieve prikkels en uitdagingen om dit adequaat te kunnen verwezenlijken, liggen in het politieke domein: de krijgsmacht heeft immers een meer dan vijftig jaar lange ervaring met internationale samenwerking. De laatste tien jaar werd er trouwens permanent gewerkt in minstens één multinationaal verband, zoals transnationale legerkorpsen, meestal zelfs in meerdere tegelijk.

De politiek moet er zorg voor dragen dat België metterdaad iets te bieden heeft op veiligheidsniveau, dat het voor een meerwaarde zorgt en geen *free-rider* is. Een relatie kan alleen werken als elke partner zijn steentje bijdraagt. België is een rijk land, dat niet rechtstreeks bedreigd wordt en ook niet rechtstreeks geconfronteerd wordt met de gevolgen van conflicten elders in de wereld. Het wordt immers omringd door een schare partnerlanden die een effectieve buffer vor-

men tegen 'kwade' invloeden. Dit brengt mee dat het veiligheidsprobleem vaak onderschat wordt en België te weinig biedt aan zijn partners om interessant voor hen te zijn. De basis van samenwerken is echter 'bijdragen'. Achter de schermen berekenen beleidsmakers altijd wat een bepaalde optie hun oplevert. Zonder een tastbare meerwaarde te belichamen voor potentiële partners kan men hen niet overtuigen van het nut samen te gaan werken. België moet zeker vermijden dat het, zoals in het verleden wel gebeurd is, verweten wordt egoïstisch te zijn. Verbale en feitelijke betrokkenheid moeten met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Thans investeert België 2.576,5 miljoen euro in landsverdediging (begroting 2002); dit is 1,3% van zijn bruto binnenlands produkt (BBP). In NAVO-kringen wordt algemeen een richtlijn van 3% BBP als standaard aangehouden. Dit betekent dat zelfs indien België van vandaag op morgen zijn defensiebudget verdubbelt, het noch de NAVO-richtlijn, noch het NAVO-gemiddelde van 2,8% behaalt. Van alle NAVO-landen besteedt alleen Luxemburg in BBP-terminen minder aan landsverdediging. (De vergelijking met dit land gaat in feite niet op, aangezien Luxemburg verhoudingsgewijs veel rijker is dan België.)

Door dit dramatisch laag investeringsniveau kan het budget ook niet op een normale manier besteed worden. In een gezonde krijgsmacht wordt 50% van de begroting besteed aan personeelskosten, 25% aan werkingskosten (bedrijfs-/exploitatiekosten) en de resterende 25% moet dan dienen voor investeringen in nieuwe uitrusting. In België gaat daarentegen bijna 68% naar het personeel en rest er maar 5,4% voor vernieuwing. Terecht wenst de legerleiding niet te besparen op werkingskosten, omdat dit direct de functioneringsrisico's voor het personeel zou doen toenemen. Omdat deze situatie al jaren aansleept, is het Belgisch militair materieel verouderd en onvolledig. Alleen al om haar budget in evenwicht te brengen en zonder rekening te houden met de opgelopen achterstand en met de werkelijk lage lonen, heeft de Belgische krijgsmacht bijna een miljard euro per jaar meer nodig.

Tot op heden betekende reorganiseren voor de Belgische krijgsmacht inkrimpen. Wat er vandaag van overschiet, moeten we absoluut behouden en beter aanpassen aan de nieuwe uitdagingen. Een land van 10 miljoen inwoners moet over een leger beschikken dat 40.000 man sterk is (ter vergelijking: Nederland met zijn 15 miljoen inwoners beschikt over een leger van 60.000 man). Omdat grote reorganisaties operaties van lange duur zijn, is het nuttig bakens te plaatsen om ons gedurende het volledige proces te kunnen oriënteren. Die bakens zijn algemene principes waaraan de hervormingen moeten voldoen.

## Integratie

Een eerste *principe* is logischerwijze dat vernieuwende integratie moeten bevorderen. Naast de NAVO is de politieke structuur van de Europese Unie een goede vertrekbasis voor militaire integratie. De gecumuleerde uitgaven van alle landen van de Unie samen volstaan om een geloofwaardige defensie verder op te bouwen, op voorwaarde dat de fondsen efficiënter worden aangewend. Dit kan men bereiken door schaalvergroting en dus integratie.

Toch moet men de nodige realiteitszin aan de dag leggen bij de organisatie en vormgeving van een Europese defensie. In dit domein hebben de afzonderlijke lidstaten nu eenmaal beslissingsmacht. In een dergelijk *intergouvernementeel* systeem mag men geen onderdelen van defensie verwaarlozen, omdat de kans dat men *geen consensus* bereikt als dat nodig is, reëel is. Grote specialisatie betekent in een dergelijke context dat men lacunes in zijn algemeen dispositief, in de eigen defensiecapaciteit, accepteert. De geschiedenis leert ons echter dat een defensie homogeen moet zijn. Een vijand concentreert zich op zwakheden, leemtes in een opstelling, en buit die volledig uit. Zolang de Tweede Pijler van de Unie intergouvernementeel is, moet men zich militair als dusdanig gedragen. Men kan inderdaad vrij grote bedragen bezuinigen door de jachtvliegtuigen af te schaffen. Men mag hierbij echter niet uit het oog verliezen dat hierdoor te veel strategisch en tactisch vermogen verloren gaat. Niet enkel de luchtcomponent zou lijden onder dit verlies, ook het militair vermogen van de volledige krijgsmacht. Luchtoverwicht en luchtsteun zijn noodzakelijke voorwaarden om op de grond te kunnen manoeuvreren en om in humanitaire interventies te kunnen optreden. Het argument dat de gezamenlijke Europese capaciteit aan jachtvliegtuigen excessief is, is niet aan de orde zolang de EU geen politieke en militaire entiteit is.

Op dit ogenblik is er nog heel wat onenigheid tussen de lidstaten omtrent verdere toenadering en gezamenlijke optredens. Nogal wat reactievermogen gaat verloren bij het zoeken naar een consensus. Het resultaat van de debatten is dikwijls een sterk verwaterd compromis. De sterkte van de Europese Unie inzake veiligheidsbeleid wordt op dit ogenblik bepaald door de *zwakste schakel* in plaats van de som der componenten. De 'neutrale staten' van de Unie dragen veel verantwoordelijkheid in deze constellatie. Deze landen werden echter nog niet geconfronteerd met de gevolgen van hun houding, omdat de NAVO nog altijd de militaire capaciteit van het Westen vertegenwoordigt. Die politieke realiteit kan onder impuls van één of andere crisis echter snel veranderen.

## Specialisatie

*Militaire specialisatie* is een vorm van *politieke annexatie van de kleine landen door de grote*, die evenwel zelf hun volledige capaciteit bewaren. Op die manier kunnen kleine landen niet meer optreden zonder de assistentie en dus de toestemming en het engagement van de grotere lidstaten. In ruil voor dit *de facto*-verlies aan soevereiniteit krijgen kleinere lidstaten niet meer inspraak of medebeslissingsmacht op supranationaal niveau. Afhankelijkheid is een slechte onderhandelingspositie, zeker als men daar bovenop niet veel meer te bieden heeft. Daarom zou men beter ineens over kunnen gaan op volledige integratie, maar in afwachting daarvan moet men realistisch blijven.

Het pleidooi voor specialisatie gaat ook voorbij aan het feit dat in iedere staat min of meer gelijkmatige potentiëlen bestaan. Er bestaan geen landen waarvan de bevolking bepaalde specifieke kwaliteiten heeft. Elke lidstaat heeft een potentieel aan infanteristen, piloten, technici, zeelui, enz. Van die realiteit dient men uit te gaan bij de opzet van een defensie-apparaat. Als men dat niet doet, verwaarloost men bij voorbaat een belangrijk deel van zijn menselijke hulpbronnen.

Een geïntegreerde Europese defensie moet ook maximaal voordeel proberen te halen uit haar typische situatie. Door haar interne diversiteit kan zij altijd de *ad hoc*-strijdkracht samenstellen die politiek het meest passend is voor een bepaalde interventie. Omdat samenwerking op laag echelon onmogelijk is tussen landen met een verschillende taal, zullen eenheden altijd een bepaald nationaal aspect behouden. Dit kan het mogelijk maken ze in te zetten in situaties waar de aanwezigheid van andere landen van de EU niet gewenst is. Dit is een voordeel waar de Verenigde Staten niet op kunnen rekenen.

Een dikwijls aangehaald voordeel van specialisatie is dat hierdoor gewapende conflicten, binnen de Unie tussen lidstaten, onmogelijk worden. In feite is een dergelijke ontwikkeling al nauwelijks denkbaar, maar het is te billijken dat men bepaalde waarborgen wil institutionaliseren om oorlogen tussen Europese mogendheden definitief onmogelijk te maken. Men kan die zekerheden echter ook verkrijgen zonder zijn toevlucht te nemen tot specialisatie. *Gemeenschappelijkheid* van bepaalde sleutelactiviteiten, zoals inlichtingengaring of logistieke dienstverlening, kan ervoor zorgen dat niemand over het noodzakelijk vermogen beschikt om wat dan ook te ondernemen zonder de goedkeuring van de andere leden. Centralisatie en schaalvergroting, want daar komt de creatie van multinationale elementen op neer, verhogen trouwens ook aanzienlijk het rendement van de gezamenlijke inspanning indien zij oordeelkundig uitgevoerd wordt.

Voor de duurder componenten van een efficiënt defensie-apparaat komen in aanmerking voor internationale samenwerking. Niet ieder land hoeft nu eenmaal permanent te kunnen beschikken over een strategisch projectievermogen, maar het is wel een onmisbare capaciteit voor een hedendaagse krijgsmacht. De waarde van de koppeling van tactische aan strategische mobiliteit is nu reeds doorslaggevend voor de waardebeoordeling van een leger.

De inlichtingenbranche is ook een tak waar internationale samenwerking zich als het ware opdringt. Een satellietenproject als *Helios II* kan niet gedragen worden door één land en toch hebben we die capaciteit nodig om doelmatig en doeltreffend te kunnen werken.

Het nut van internationale samenwerking stijgt echter uit boven het louter financiële, kostenbesparende vlak. De bundeling van bepaalde historisch gegroeide capaciteiten levert ook een andere meerwaarde op die men zich niet mag ontzeggen. In het domein van de inlichtingen betekent dit bijvoorbeeld dat men moet onderkennen dat elk land, omwille van historische banden en hedendaagse belangen, zijn eigen regionale specialiteit heeft. Mondialisering brengt mee dat geen enkel land zich nog kan veroorloven de aandacht voor, de studie van en de informatievoorziening over bepaalde regio's te verwaarlozen. De impulsen voor drastische omwentelingen kunnen van overal afkomstig zijn. Het is echter niet mogelijk op korte termijn een effectieve inlichtingencapaciteit te ontwikkelen in een kritieke regio. Zeker niet als het gaat om 'Human Intelligence', waarvan het strategisch belang minstens even groot is als hoogtechnologische inlichtingenverwerving (de belangrijkste voordelen hiervan zijn eerder te situeren op het tactische en operationele vlak). De Belgen zijn bijvoorbeeld, vanwege hun jarenlange ervaring, sterk in het inschatten van situaties in Midden-Afrika; ze beschikken ook over meer en betere bronnen ter plaatse. Andere landen beschikken over dezelfde troeven elders in de wereld. Die bagage mag men niet overboord gooien. De capaciteiten die reeds bestaan, moet men behouden, bundelen op multinationaal of supranationaal niveau en exploiteren. *Specialisatie* kan dus nuttig en noodzakelijk zijn, als de historische fundamenten ervoor bestaan en het in feite over *specialiteiten* gaat. Men mag evenwel niet de fout maken begrippen als specialisatie en specialisme door elkaar te gebruiken.

De internationale samenwerking kan ook het toezicht op de inlichtingendiensten doeltreffender maken. Het wantrouwen in sommige landen ten opzichte van de eigen veiligheidsdiensten is soms zo groot, dat dit funest dreigt te worden voor de goede werking ervan. Supranationale integratie kan ook voordelig zijn in de zin dat de veiligheidsdiensten

hierdoor meer armslag krijgen en dat er tegelijkertijd een betere controle over wordt uitgeoefend.

## Efficiëntie

De toenemende internationalisering van operaties en de integratie van nationale eenheden in multinationale formaties, verplicht de landen er ook toe hun materieel, uitrusting, doctrines en procedures te harmoniseren. Internationale integratie door harmonisatie en convergentie sluit nauw aan bij het *tweede toetsingscriterium* dat als baken moet dienen bij de hervormingen, de *efficiëntie*.

Doeleinden van een *standaardisatiepolitiek* zijn het versterken van de reële operationaliteit en het verbeteren van de efficiëntie van de beschikbare middelen. Standaardisatie manifesteert zich eveneens als een additionele politieke waarde in de vorm van een uitwendige blijk van samenwerking en solidariteit.

Een derde en tevens zeer actuele doelstelling van *gemeenschappelijkheid* is dat men hierdoor efficiënter en zuiniger operaties kan steunen. Bij de planning van een operatie kan men niet afdingen op het benodigd aantal gevechtselementen. Men loopt zelfs het risico een averechts effect te bewerkstelligen indien een bepaald minimum aan gevechtstroepen, een drempelwaarde, niet wordt bereikt. Ook de technologie kan een gemis aan mankracht niet eindeloos compenseren. Men moet durven toegeven dat sommige opdrachten door mensen uitgevoerd moeten worden.

De zogenaamde hoogtechnologische, chirurgische arsenalen hebben een beperkte waarde op de hedendaagse slagvelden. Om effectief te zijn op de huidige operatietonelen moet men de juiste combinatie aan vuurkracht, sociale vaardigheid, diplomatie en initiatief op laag echelon verwezenlijken. Microchirurgie is belangrijker dan amputaties en die microchirurgische ingrepen kunnen enkel uitgevoerd worden door mensen in het veld. Interventies die vanaf grote afstand worden uitgevoerd, zijn slechts ultieme middelen, die alleen van nut zijn als een interventie op het terrein zelf onmogelijk is. Vooral de vermenging van militaire doelwitten met civiele installaties speelt hier een rol. In de conflictgebieden zelf treft men immers bijna nooit zuiver militaire doelen aan, er is altijd vermenging. Optredens in dergelijke conflictzones kosten dan ook heel wat tijd; wil men een blijvend resultaat verwezenlijken, dan moet men op ettelijke jaren rekenen. Om dit noodzakelijke *voortzettingsvermogen* te verkrijgen, moet men absoluut gaan besparen op de *human resources* in de steunelementen en de diensten die nodig zijn bij de uitvoering van een opdracht. Aan de totale getalsterkte die ter beschikking gesteld wordt van de krijgsmacht kan men immers weinig tornen.

België beschikt slechts over een zeer beperkte reserve aan arbeidskrachten en in de toekomst zal die situatie nog slechter worden; de bevolkingsstatistieken wijzen dit uit. Daarom moet het aandeel van de gevechtstroepen in de getalsterkte toenemen. Dit kan bereikt worden door een sterke internationalisatie van de steun door standaardisatie. Op dit ogenblik voorziet elke natie in de logistieke ondersteuning van haar operaties. Het verzekeren van nationale steun vereist veel middelen die elders beter ingezet kunnen worden. Zowel het voortzettingsvermogen als de doelmatigheid lijden hieronder.

### Rekrutering: vreemdelingenlegioen, vrouwen en Vlaanderen

Soms wordt de oplossing van het *importeren* van militairen geopperd, om het probleem van de getalsterkte op te lossen. Men kan zich daarbij echter enkele fundamentele vragen stellen. Moet men eerst een land verdedigen en er zijn leven veil voor hebben, alvorens de nationaliteit ervan te kunnen verwerven? Is het ethisch aanvaardbaar de gevaarlijke klussen te laten opknappen door vreemdelingen? Zijn vreemdelingen inzetbaar in hun land van herkomst? Zal een dergelijke maatregel de krijgsmacht niet vervreemden van haar samenleving? Is het geen vorm van decadentie zijn land en manier van leven te laten verdedigen door buitenlanders, met andere levenswijzen? (Men mag niet vergeten dat het Romeinse Rijk ten onder is gegaan door zijn lot toe te vertrouwen aan vreemdelingen.) Een publiek debat zou in ieder geval aan een beslissing in deze materie vooraf dienen te gaan, omdat we hier aan de fundamentele van onze samenleving raken.

Onlangs heeft men ook nog gepoogd aan andere fundamenteel Belgische evenwichten te tornen. Omdat er aan Vlaamse zijde rekruteringsproblemen zijn, probeert men aan Waalse zijde (waar meer werkloosheid heerst) af te stappen van de in 1982 vastgelegde demografische verdeelsleutel, die voorschrijft dat 60% van de plaatsen in het leger voorbestemd zijn voor Nederlandstaligen en 40% voor Franstaligen. Het verleden heeft evenwel aangetoond dat scheefgetrokken regionale verhoudingen leiden tot moeilijke sociale verhoudingen binnen de krijgsmacht en een oneerlijke verdeling van de investeringen. Het is de taak van de federale overheid de bestaande *checks and balances* te respecteren; ook zij raken de fundamentele van een staatsbestel. Indien het, in een nog niet voorziene toekomst, tot een Europese defensie mocht komen, dan zal men daar ook, net zoals dat nu in België het geval is, normatief te werk moeten gaan om iedereen van de Unie dezelfde kansen en plichten te bieden.

Om zich beter te richten op wat de arbeidsmarkt te bieden heeft, doet de krijgsmacht er veel beter aan meer vrouwen aan te trekken. Hun aantal op de arbeidsmarkt stijgt immers, terwijl dat van de mannen daalt. Men kan dit compenseren door bijvoorbeeld de fysieke keuringen meer te diversifiëren, afhankelijk van de verschillen in de mogelijke loopbanen. Niet elke functie binnen de krijgsmacht vereist hoge lichamelijke kwaliteiten.

Het personeelsprobleem ligt aan de basis van veel andere problemen binnen de Belgische krijgsmacht. Het voortzettingsvermogen wordt op dit ogenblik gerealiseerd door te weinig gevechtstroepen. Operationele omstandigheden vereisen een inzet van vierentwintig uur per dag, zeven dagen per week. Bepaalde risico's en ontberingen daargelaten, is dit vergelijkbaar met een vijfploegenstelsel. Thans is de groep van mensen die de schouders eronder zetten, feitelijk te klein: eenheden in operatie moeten de klus klaren met amper twee ploegen.

Alles moet eraan gedaan worden om de gevechtstroepen talrijker te maken. Op menselijk vlak is het hoge tempo dat thans moet worden aangehouden te zwaar, wat soms leidt tot demotivatie van waardevolle medewerkers die men in de huidige omstandigheden niet gemakkelijk kan vervangen.

De krijgsmacht heeft, zoals elke grote organisatie, een gestage instroom van nieuwe personeelsleden nodig. Het succes van de rekrutering is in hoge mate afhankelijk van de territoriale spreiding van de 'filialen'. De verdeelsleutel op alle niveaus waarop ons land steunt (60% Nederlandstaligen; 40% Franstaligen), moet worden aangehouden. Het kan niet zo zijn dat de Franstaligen meer vertegenwoordigd zijn in de gevechtseenheden en dat de Nederlandstaligen meer terug te vinden zijn in de logistiek. Ook de oost-west-balans moet men trachten te verwezenlijken, want elke onevenwichtigheid veroorzaakt moeilijkheden bij de rekrutering. De huidige slechte spreiding van de kazernes is een overblijfsel uit het verleden, vooral uit de Koude Oorlog.

Een onderneming moet haar inplanting aanpassen aan de noden en gevoeligheden van het moment. De tijd dat werkgevers van werknemers konden verlangen dat zij over lange afstanden pendelden, ligt ver achter ons. Er is inderdaad een tijd geweest dat huisvaders zich lange perioden verwijderden van hun gezin om de kost te winnen, denk maar aan de seizoenarbeiders. Tot onze ontzetting moeten wij echter vaststellen dat de Belgische krijgsmacht die zelfde inspanning ook nu nog verlangt van haar mensen. Op die manier scheidt men rekruteringsproblemen in plaats van deze op te lossen. Alleen een territoriaal oordeelkundige reorganisatie kan een evenredige rekrutering bevorderen en het contact van de krijgs-

macht met de totale bevolking herstellen. Oost- en West-Vlaanderen hebben behoefte aan militaire investeringen. We moeten echter constateren dat bestaande installaties worden opgedoekt en dat men niet in nieuwe installaties investeert. Nochtans zou een belangrijke militaire kern in die streek veel aantrekkingskracht uitoefenen op de bevolking. De talloze politieke interventies ter bescherming van de huidige installaties tonen ook aan dat de lokale politieke wil aanwezig is om militaire filialen te huisvesten, maar men wil hier niet op inspelen.

### De krijgsmacht als groot bedrijf

Omwentelingen, zoals het einde van de Koude Oorlog, zijn zeldzaam in de geschiedenis. Het is normaal dat men bij dergelijke gelegenheden de tijd neemt om de juiste omvang van de repercussies op de samenleving te overzien. In België heeft een parlementaire commissie medio jaren '90 uitstekend werk verricht bij de studie van de *impact* van de veranderingen op de krijgsmacht. Helaas heeft men nodeloos lang gewacht de besluiten van die evaluatie in praktijk te brengen. Dit heeft veel schade toegebracht aan de krijgsmacht en ook aan de militairen zelf.

Nu de nodige studies zijn uitgevoerd, is de tijd gekomen om te handelen; uitstellen is achterop raken, en dit zou een zeer gevaarlijke ontwikkeling zijn. Gelegenheden zoals deze moet men te baat nemen om eerst en vooral fouten uit het verleden uit het 'nieuwe bedrijf' te bannen. Wij denken hierbij voor de krijgsmacht onder meer aan politieke beïnvloeding bij zuiver militaire aangelegenheden. Ten tweede moet men de moed hebben radicaal te investeren in een volledig nieuwe koers. Een onderneming die een metamorfose ondergaat, moet hierdoor sterker worden.

Van wezenlijk belang hierbij is dat de hervormingen ondersteund worden door de basis. Men moet dus eveneens een geldbedrag in het personeel investeren dat in verhouding staat tot de totale hervormingen. Zorgen voor het personeel is ervoor zorgen dat het bedrijf in goede handen is. Om goede krachten aan te trekken moet men bijvoorbeeld rekening houden met de hoge lonen die betaald worden bij de politie. Landsverdediging en ook de civiele bescherming en de brandweer vissen immers in dezelfde vijver om te rekruteren en *zonder aas vang je niets*.

Uit het voorgaande is maar weer eens gebleken dat de krijgsmacht moet worden gerund als een groot bedrijf. De politieke omwentelingen die veroorzaakt werden door het einde van de Koude Oorlog betekenden dat ook het militaire bedrijf zich moest aanpassen aan een veel minder stabiele omgeving. Net als ondernemingen hebben krijgsmachten veel heil te verwachten van schaalvergroting in deze nieuwe situatie. Om

het onderlinge wantrouwen weg te nemen, is het echter noodzakelijk dat iedereen duidelijk aantoonbaar naar verhouding evenveel te willen bijdragen. Op dit gebied schiet ons land echter schromelijk te kort.

Zo worden echter mooie kansen verspeeld, want Europa kan een waardevolle rol spelen in de internationale politiek. Zijn sociale accenten kunnen rechtstreeks ten goede komen aan minder fortuinlijke mensen elders in de wereld. België moet dringend meer investeren in materiaal en personeel. De begrippen 'integratie' en 'efficiëntie' moeten dienen als leidraden bij de nieuwe investeringen. Ook alle andere grote ondernemingen hebben als reactie op nieuwe marktsituaties herstructureringen doorgevoerd die hun efficiëntie hebben vergroot en hun internationale verankering verzekerd. Geen enkele topmanager heeft hierbij belangrijke investeringen geschuwd, omdat hij wist dat de overleving van het bedrijf op het spel stond. Bevelhebbers van een krijgsmacht hebben bovendien niet alleen het lot van hun onderneming in handen, maar ook de veiligheid en de overleving van een samenleving. Een grotere verantwoordelijkheid kan men zich moeilijk indenken. Een dergelijke situatie vereist dienovereenkomstige investeringen. ■

Over de auteur

DR. LUC DE VOS is hoogleraar militaire problemen aan de Koninklijke Militaire School te Brussel en hoogleraar militaire geschiedenis aan de Katholieke Universiteit Leuven.

# Afscheid van de Duitse Sonderweg

FRIJS BOTERMAN

'ELF SEPTEMBER' HEEFT NIET ALLEEN DE WERELD VERANDERD, maar ook Duitsland. Wat deze veranderingen op de lange termijn precies inhouden, is nog onbekend. Wel zijn er enige voorzichtige conclusies te trekken. Er heeft zich niet alleen een 'renversement des alliances' in de wereld afgespeeld en er is niet slechts een globalisering van het terrorisme aan de orde. Er is een nieuwe coalitie tussen de Verenigde Staten en Rusland, tussen de Verenigde Staten en China, tussen de Verenigde Staten en Pakistan en andere islamitische staten ontstaan. Ook is er sprake van een definitieve 'renversement des opinions' van de generatie van '68, die nu grotendeels de politieke klasse en de intellectuele elite van de *Berliner Republik* uitmaakt. Otto Schily, oud-advocaat van RAF-terroriste Gudrun Ensslin, prijst nu als minister van binnenlandse zaken de Amerikanen omdat ze de democratie in West-Duitsland hebben gebracht en verdedigt de staat tegen terroristen met een drastisch pakket aan maatregelen (het *Anti-Terror Pakt I-II*). Dit *law and order*-beleid zou in de jaren '60 en '70 tot veel politieke onrust hebben geleid. Joschka Fischer, die zelf ooit als politieke 'terrorist' in de jaren '70 handig met molotovcocktails omging, is nu een warm pleitbezorger van het Amerikaanse militaire optreden in Afghanistan, met precisiebombardementen en alles wat daarbij hoort, en dwingt zijn groene partij met emotionele retoriek en machtsdreiging tot gehoorzaamheid aan de coalitiepartner SPD. Er bestaat geen groene buitenlandse politiek, alleen een Duitse, aldus Fischers dictum, waarmee deze *Oberrealo* zich als een politicus zonder partij profileert. Dank zij zijn enorme populariteit in Duitsland en zijn grote politieke kwaliteiten heeft hij zich te midden van een verdeelde partij weten te handhaven en zijn politieke stellingname gedicteerd. Fischers inzichten worden gevormd door democratische en liberale waarden, kortom, door de idealen van het Westen. Zijn pleidooi voor een fede-

raal Europa komt voort uit het ideaal van het *Verfassungspatriotismus* van de kleine Bondsrepubliek.<sup>1</sup>

Het is de list van de geschiedenis dat uitgerekend een rood-groene coalitie zich bereid heeft verklaard militaire steun te leveren aan de strijd tegen de Taliban en vervolgens troepen ter beschikking stelt voor de internationale vredesmacht die de interim-regering in Kabul ondersteunt bij het handhaven van orde en veiligheid. Zoals de *Ostpolitik* eerst door de sociaal-democraat Willy Brandt werd uitgevoerd en later door de CDU werd omarmd, zo heeft de SPD pas in de regering haar voormalige oppositierol moeten begraven en haar pacifistische veren moeten afschudden. Was er tijdens de huidige crisis een conservatieve regering aan de macht geweest, dan was het linkse protest tegen militair optreden vrijwel zeker luider geweest.

Op binnenlands-politiek terrein heeft bondskanselier Schröder afgelopen herfst voor hete vuren gestaan. Schröder hechtte eraan de geloofwaardigheid van Duitsland te beklemtonen en daarmee ook het politieke lot van zijn kabinet (de vertrouwenskwesitie) aan de orde te stellen. Natuurlijk zette hij daarmee zijn eigen fractie zwaar onder druk, uit angst voor wat hij 'Erosion von Vertrauen' in de 'Handlungsfähigkeit' van de rood-groene coalitie noemde. Zijn uitgangspunt was geen onverantwoord risico te lopen, maar wel militaire steun aan Amerika te geven en grotere verantwoordelijkheid te dragen.<sup>2</sup> Binnen Schröders partij voltrok zich een scheiding tussen aanhangers van het Westen, lees Amerika, voorstanders van militair optreden in Afghanistan, en anderzijds de pacifistische linkervleugel. Binnen de Groenen en de SPD zijn de dissidenten die nog steeds een *status aparte* voor Duitsland wilden, in het defensief gedrongen. Schröder, die van zo'n *Sonderweg* niets meer wil weten, heeft in de debatten op 7 november 2001, op één Bondsdaglid van de SPD na, de gelederen gesloten weten te houden. De aarzelende fractieleden gingen

uiteindelijk overstag. CDU en FDP stemden tegen omdat het hier om het vertrouwensvotum ging. In het bijzonder de Groenen zijn door Schröders hardhandig optreden in een lastig dilemma beland: zij moesten kiezen tussen het opgeven van hun pacifistische principes en het aanblijven van de coalitie, tussen een breuk met het verleden of zich aanpassen aan de huidige realiteit. De angst dat bij vervroegde verkiezingen de Groenen een slecht resultaat zouden behalen, misschien wel uit de Bondsdag zouden verdwijnen, won het van hun latente anti-Amerikaanse gevoelens en hun solidariteit met de burgerslachtoffers in Afghanistan. Op de partijdagen van de SPD en de Groenen, respectievelijk in Neurenberg en Rostock, werd uiteindelijk steun aan het regeringsbeleid gegeven. De PDS heeft als enige partij de militaire acties radicaal afgekeurd en zal daarbij mogelijk electoraal garen spinnen, zoals al bleek uit de verkiezingsuitslag in Berlijn in oktober 2001 en uit de rood-rode coalitie die in de hoofdstad werd gevormd.

Voor de SPD, eens een partij die sterk haar oren liet hangen naar het pacifisme, is het misschien ook allemaal een beetje wennen. Deze partij, die in de jaren '80 en '90 nog stevig in de greep van de vredesbeweging verkeerde, staat nu voor honderd procent achter het Amerikaanse militaire optreden, inclusief de bombardementen. Duitsland moest wel meedoen aan de oorlog tegen het terrorisme, omdat het na het einde van de Duitse deling en herwinning van de soevereiniteit op 3 oktober 1990 niet langer aan de kant kon staan en het nemen van militaire risico's niet alleen aan de bondgenoten kon overlaten. De aanslagen van elf september op de WTC-torens in New York en op het Pentagon in Washington werden niet alleen gepresenteerd als een aanval op de Verenigde Staten, maar ook, zoals Schröder herhaaldelijk stelde, op Europa en de waarden van de 'zivilisierte Welt' en ze vormden een direct gevaar voor de wereldvrede en de veiligheid van Duitsland.<sup>3</sup>

Bovendien speelt hier nog iets anders mee. Wat de onverhoedse aanslagen in het bijzonder hebben aangetoond, is dat Amerika op eigen grondgebied niet langer onkwetsbaar is en dat de band tussen Europa en Amerika sterker is aangehaald. Het gaat nu om een strijd waarin de westerse waarden aan beide kanten van de Atlantische Oceaan in het geding zijn. De aanslagen hebben laten zien hoe snel de westerse democratie door zelfmoordacties, uitgevoerd door een handjevol fanatieke criminelen, ontregeld kan worden en hoe snel de chaos aan de periferie van het wereldtoneel kan terugslaan naar het centrum van het Westen. Zelfdestructie van moslim-extremisten kan gemakkelijk leiden tot ontwrichting van de westerse wereld, wat in Duitsland traditioneel hard aankomt. Het besef dat deze fundamentele waarden op het spel staan, zou er de oorzaak van kunnen zijn dat anti-

Amerikaanse geluiden, die altijd binnen de linkse partijen aanwezig zijn geweest (van Kurt Schumachers diskwalificatie van Adenauer als 'Kanzler der Alliierten' tot de vredesbeweging tegen de kruisraketten), minder luid geklonken hebben. Er was geen echt debat onder intellectuelen, die liever hun stokpaarden berijden, of discussiëren over de vraag of er in de wereld een 'clash of civilizations' plaatsvindt.<sup>4</sup> Er werden geen witte lakens uit de ramen gehangen, zoals tijdens de Golfoorlog; evenmin vonden er grote massademonstraties plaats. Hiermee is de lange en intensieve discussie die in de jaren '90 vooral in linkse kringen werd gevoerd – mocht Duitsland wel oorlog voeren of was de Duitse catastrofe een onaantastbaar gebod tot militaire afzijdigheid – in het voordeel van het eerste beslist. De realisten hebben het in dit geval van de idealisten gewonnen.

Na het wegvallen van het IJzeren Gordijn heeft het vriend-vijand-denken een andere wending genomen: de westerse samenleving, en ook Duitsland, heeft haar vijandbeeld in de Russen verloren, maar heeft een nieuwe personificatie van Het Kwaad gevonden in de figuur van Osama Bin Laden en tegelijkertijd hebben we de vijand in onszelf teruggevonden.<sup>5</sup> Zelfkritiek is, gelet op de lange traditie van cultuurkritiek, altijd een van de opvallende kanten van de westerse samenleving geweest.<sup>6</sup> De mythe van 'The end of history' van Francis Fukuyama is volledig doorgeprikt, de aanval van de moslim-extremisten was juist gericht tegen democratie en markteconomie, en heeft de politieke geschiedenis in haar hardste vorm, oorlog en religieus fanatisme, weer teruggebracht.

### Opgedrongen of zelfgekozen rol?

De huidige internationale crisis naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Verenigde Staten heeft Duitsland een nieuwe rol in de wereldpolitiek min of meer opgedrongen.<sup>7</sup> Enerzijds hebben de zwakke Europese integratie, de stagnatie in de besluitvorming en de problemen rond de ingewikkelde uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa de speelruimte van de leidende mogendheden, waaronder Duitsland, vergroot, anderzijds bouwt Berlijn tegelijkertijd voort op een ontwikkeling die na de val van de Muur en de hereniging is ingezet, namelijk een grotere Duitse assertiviteit en 'normalisering' van de buitenlandse politiek.<sup>8</sup> Duitsland ervaart steeds meer de druk van andere landen om met oplossingen te komen en ook in internationale kwesties het initiatief te nemen. In tegenstelling tot vorige gelegenheden is Duitsland ook meer bereid dit te doen. Het besluit op basis van Veiligheidsraadsresoluties 1368 en 1373 om 3.900 man troepen naar Afghanistan te sturen (slechts 100 echte commandotroepen, de rest van de bijdrage bestaat uit

ABC-afweer, pantserwagens, hospitaalvliegtuigen en marineschepen), is weliswaar niet zonder heftige debatten en emoties in de Bondsdag genomen, maar opvallend is dat dit gebeurde zonder al te veel openbaar protest. De meerderheid van de Duitse bevolking staat achter het regeringsbeleid als het gaat om het sturen van troepen naar een gebied waar nog nooit een Duitse soldaat voet aan de grond heeft gezet.

Dit besluit werd op 16 november 2001 door een krappe meerderheid in de Bondsdag goedgekeurd (vier van de acht dissidente Groenen stemden uit tactische overwegingen toch vóór) en Schröder kreeg van de coalitiepartners het vertrouwen. Dit heeft niet alleen de rood-groene coalitie op de proef gesteld, maar ook de rol van Duitsland in de wereld. De vraag is of Duitsland klaar is voor deze meer prominente rol op het wereldtoneel en wat de gevaren zijn van dit nieuwe zelfbewustzijn, zowel in de buiten- als in de binnenlandse politiek. Er zijn allerlei doemscenario's denkbaar, maar de vraag is in hoeverre de wereld en ook Duitsland echt veranderd zijn door de gebeurtenissen in Amerika.

### Discontinuïteit

Er is door elf september sprake van discontinuïteit, maar er bestaan ook nog voldoende continuïteiten in de buitenlandse politiek. Om te begrijpen hoeveel er in het laatste decennium is veranderd, is het nuttig een vergelijking met de Duitse houding tijdens de Golfoorlog te maken. De toenmalige regering-Kohl, die nog in de euforische roes van de hereniging verkeerde, plaatste zichzelf tijdens deze oorlog buiten spel. Dit was nog geheel in lijn met de politiek van provinciale terughoudendheid, zich klein houden, *chequebook diplomacy* en multilateralisme die door de Bondsrepubliek vóór 1989 succesvol werd gevoerd en in het revolutiejaar 1989/90 gunstige voorwaarden schiep voor de acceptatie van de Duitse eenwording door de rest van de wereld. Kohl zag de hereniging als een Europees project, maar dat betekende ook dat het dragen van militaire verantwoordelijkheid weer op de agenda stond. De Bondsrepubliek had zich tot 1989 als vreedzame handelsstaat, als politieke dwerg, geprofileerd; zij voerde een diplomatie van vervlechting en had volgens sommigen postnationale trekken.

Duitsland ontbrak tijdens de Golfoorlog echter bij de westerse landen die troepen leverden voor operatie-*Desert Storm* en gaf slechts financiële steun, een paar mijnenvegers en 3.000 man troepen voor de opvang van Koerdische vluchtelingen in Iran, en stuurde later nog jachtvliegtuigen naar Turkije. Dit alles werd door de andere NAVO-landen niet als een substantiële bijdrage aan de oorlogvoering beschouwd. Deze passieve houding, meer orde consumerend dan mede-producerend,<sup>9</sup> leidde tot veel onbe-

grip bij de bondgenoten. Duitsland was toen nog aan de grondwet en het twee-plus-vier-verdrag gebonden en kon zich daarachter verschuilen. De inval van Irak in Koeweit was immers geen directe aanval op het grondgebied van de NAVO (bovendien was er geen mandaat van de Veiligheidsraad). De Duitse regering kon zich dus aan deelname onttrekken, waarbij nog kwam dat Kohl zich midden in het herenigingsproces bevond en zich onder druk gezet voelde door de Sovjetunie; er bevonden zich nog sovjettroepen in de DDR. Duitsland bleef een politiek-militaire dwerg en een economische reus. Na de hereniging liep Duitsland eerst nog uit de pas van de bondgenoten. Dit gold bijvoorbeeld voor het beleid ten aanzien van Slovenië en Kroatië. Duitsland wilde deze landen snel erkennen, maar het kon geen militaire kracht leveren om deze politiek uit te voeren.

Voor Kohls regeringsperiode tot september 1998 gold het primaat van Europa. De Europese integratie, de uitvoering van het Verdrag van Maastricht, was voor hem een kwestie van leven en dood en de as-Parijs-Bonn, gesymboliseerd in zijn vriendschap met Mitterrand, moest de basis leggen voor verdere Europese integratie en de invoering van de euro. De volgende stap was de beslissing van het *Bundesverfassungsgericht* van 12 juli 1994, dat door middel van een nieuwe interpretatie van de grondwet militair optreden van Duitsland in NAVO- en VN-verband *buiten* het NAVO-gebied, bijvoorbeeld in ex-Joegoslavië, mogelijk maakte. Deze militaire rol tijdens de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië – *peacekeeping* werd *peaceenforcing* – werd Duitsland min of meer opgedrongen.

### Keerpunt Kosovo

Met de komst van de rood-groene coalitie in 1998 is het buitenlandse beleid stapsgewijs, volgens Schröder zelfs fundamenteel, veranderd.<sup>10</sup> Onder druk van de dramatische situatie in ex-Joegoslavië en de Kosovo-crisis in 1999 moesten Schröder en Fischer snel beslissen over de militaire bijdrage van Duitsland aan de NAVO-operatie. De belangrijkste les uit de oorlog, 'Nie wieder Krieg', werd vooral door Joschka Fischer vertaald naar 'Nie wieder Auschwitz'. Men moest militair aan de oorlog meedoen om de genocide op de Balkan te voorkomen en net als de andere NAVO-landen zijn verantwoordelijkheid nemen. De Kosovo-oorlog, de strijd tegen Milošević, was een belangrijk keerpunt, omdat in het bijzonder Fischer (Duitsland was voorzitter van de EU) vond dat Duitsland niet langer aan de zijkant kon blijven staan en in plaats van het roepen van holle frasen tot daden moest overgaan. Voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis waren Duitse soldaten in actie in een gebied dat ooit door de nazi's was bezet en aangevallen. Fischer legde bovendien met een

zes-puntenprogramma de basis voor een succesvolle vredesregeling inzake de Kosovo-crisis.

Dit verantwoordelijkheidsbesef zette zich ook voort ten aanzien van het sturen van troepen naar Macedonië in de zomer van 2001 om Albanese rebellen te ontwapenen. Het besluit van de Bondsdag op 29 augustus 2001 om de Duitse deelname aan operatie-*Essential Harvest* goed te keuren – overigens zonder eigen meerderheid – paste in dit assertiever optreden van Duitsland.<sup>11</sup> Het veel gehoorde excuus van de last van het verleden (de nazi-tijd en de Duitse deling) om zich aan deelname te kunnen onttrekken, ging niet langer op. Schröder verklaarde dat Duitsland een nationaal belang had bij stabiliteit in deze regio.<sup>12</sup> Men zag af van zijn uitzonderingspositie en hiermee verviel een van de belangrijkste pijlers van de buitenlandse politiek van de kleine Bondsrepubliek. Het verleden werd op een andere manier gebruikt, niet meer om oorlog af te zweren, maar om de rechten van de mens centraal te stellen en deze desnoods met militaire middelen ook buiten Europa te beschermen.

### Onbeperkte solidariteit

Deze situatie is sinds september 2001 in een aantal opzichten drastisch veranderd, en tegelijkertijd is er sprake van continuïteit. Welke rol heeft Duitsland sindsdien gespeeld? Laten we beginnen met de coalitiegenoten van Duitsland. Solidariteit met Amerika (op 12 september, direct na de aanslagen, zegde Schröder president George W. Bush 'uneingeschränkte Solidarität' toe)<sup>13</sup> was in deze situatie, gezien de Amerikaanse rol in het ontstaan en de naoorlogse geschiedenis van de Bondsrepubliek, alleen maar logisch en een vanzelfsprekende daad van politiek en moreel fatsoen en van dankbaarheid. Tegelijkertijd liet Schröder er in verscheidene redevoeringen en interviews geen misverstanden over bestaan dat Duitsland een nieuwe rol in de internationale politiek ging spelen en het verleden achter zich wilde laten.<sup>14</sup> Net als Fischer wordt Schröder minder dan Kohl gehinderd door het oorlogstrauma. Beiden hebben de oorlog, in tegenstelling tot Kohl, niet bewust meegemaakt. De vraag was of Duitsland ook de gelegenheidscoalitiegenoten van de Amerikanen (van de Britten als traditionele vrienden tot voormalige vijanden als Rusland en China en het diep verdeelde en ondemocratische Pakistan en de Noordelijke Alliantie) op de koop toe moest nemen. Na het succes van het Amerikaanse optreden, althans wat betreft het verdrijven van het Taliban-regime en het uitschakelen van het Al Qaida-netwerk, was het de vraag of deze coalitie dezelfde cohesie bezit als het geallieerde bondgenootschap tijdens de Koude Oorlog. Er wordt een geheel ander type oorlog<sup>15</sup> gevoerd door een handvol terroristen, die nota bene in Hamburg

hebben gewoond en gestudeerd (Atta c.s.), en dit gebeurt met behulp van vliegtuigen, mobiele telefoons, anonieme geldtransacties en archaische symbolen.

Wat ook duidelijk is geworden, is dat noch de NAVO, ondanks artikel 5 (de wederzijdse-bijstandsclausule), noch de EU een geschikte instelling was om deze strijd te winnen. Beide instituties waren vooral toeschouwer, geen spelers op het wereldtoneel, omdat de ene organisatie militair buiten spel bleef en de andere militair geen vuist kon maken. Het waren de Verenigde Staten, militair bijgestaan door Groot-Britannië en in veel mindere mate door Frankrijk en Duitsland, die de zaak hebben beslist.

### Rusland medespeler

Een nauwere band van Duitsland met de voormalige Sovjetunie ligt, gezien de oostelijke uitbreiding van de EU (de *Osterweiterung*), voor de hand en wordt zichtbaarder. Destabilisatie in Oost- en Midden-Europa ligt op de loer. Het aandachtsgebied richt zich immers meer naar het oosten, en het zwaartepunt van de EU verplaatst zich daardoor meer naar Berlijn. De bondskanselier sluit zelfs het Russisch lidmaatschap van de NAVO op termijn niet langer uit.<sup>16</sup> Voor Rusland is Duitsland, zowel in politiek als in cultureel en economisch opzicht, de meest aangewezen partner in het Westen. Vladimir Poetin wist na elf september handig op de nieuwe situatie in te spelen en probeerde zich, daarbij gesteund door Schröder, bij het Westen te scharen. Zijn redevoering in het Duits voor de Bondsdag in Berlijn op 25 september was in dit opzicht een historisch moment. De prijs voor deze Russische steun aan het Westen zal niet gering zijn. Een van Poetins politieke doeleinden zal er alsnog op zijn gericht een rechtvaardiging binnen te halen voor de bikkelharde strijd tegen wat hij beschouwt als Tsjetsjeense bandieten. Hoever moet Berlijn gaan om steun te verlenen aan een politiek die op grove wijze mensenrechten heeft geschonden? Nauwere samenwerking tussen de NAVO en Rusland staat niettemin voor de deur, hoewel de Russen nog niet de beschikking krijgen over een vetorecht. Uitbreiding van de NAVO met landen in Midden- en Oost-Europa blijft voor Rusland een gevoelig punt. De Duits-Russische toenadering kan hier een brug slaan.

### Eenzame supermogendheid?

Amerika is als enige supermogendheid overgebleven, maar of het land het morele gelijk aan zijn kant heeft, wordt betwijfeld. Een ander gevaar is dat de coalitie tegen het internationale terrorisme, die niet al te zeker is, uit elkaar kan vallen als de Verenigde Staten een stap verder willen doen in de richting van Irak, Somalië, Jemen en andere 'schurkenstaten'. De vraag is of we niet

met een tijdelijke coalitie te maken hebben. Of koestert men in Washington echt de idee deze coalitie tot een nieuwe wereldorde om te bouwen? Dit laatste lijkt voorlopig een illusie, gezien de eigenzinnige politiek van president Bush, het unilateralisme en de militaire superioriteit van de Verenigde Staten, het opzeggen van het ABM-verdrag om de weg vrij te maken voor het antiraketschild, het afwijzen van het Internationaal Strafhof en het negeren van internationale verdragen, zoals de klimaatafspraken in het Kyoto-protocol.

De Amerikanen hebben, ondanks het inroepen van artikel 5 NAVO-verdrag, laten blijken ook zonder de steun van de andere NAVO-landen de oorlog in Afghanistan te kunnen winnen. De *hardliners*, zoals de minister van defensie Donald Rumsfeld, hebben gewonnen.<sup>17</sup> De steun van de coalitie was retorisch en symbolisch van belang, maar van een echte consultatie van Europa door de Amerikanen was geen sprake. In plaats van een mondiale strijd tegen het terrorisme heeft de kracht van één staat zich bewezen. 'Dit betekent voor Europa dat, zolang Europa militair niets voorstelt, Amerika baas in de keuken is. En als de VS klaar zijn in de keuken, dan mogen de Europeanen de troep opruimen en de afwas doen,' aldus de samenvatting van de *Wall Street Journal Europe*.<sup>18</sup> De Amerikanen laten Europa op de Balkan en ook in Afghanistan de nazorg verrichten. Europa is nog steeds een militaire dwerg, zoals Duitsland dat lange tijd was en nog steeds is. Zonder militaire middelen is een betere wereld niet af te dwingen, en in dit opzicht blijft Europa afhankelijk van Amerika. Waar Europa, en Duitsland voorop, de oplossing zoekt in het afstaan van soevereiniteit ten behoeve van supranationale instellingen en verdragen, zo geloven de Amerikanen dat alleen de democratische instellingen van een land de vrijheid van de burgers kunnen waarborgen.<sup>19</sup>

De echte oplossing moet gevonden worden in het creëren van een Europese legermacht of in een NAVO met nieuwe taken. Het Europese idealisme, voortgekomen uit twee wereldoorlogen, wordt door de Amerikaanse *Realpolitik* niet altijd begrepen. Het defensie- en veiligheidsbeleid van de EU staat nog in de kinderschoenen en zal verder ontwikkeld moeten worden. Het defensiebeleid van de EU en dat van de NAVO kunnen op gespannen voet met elkaar komen te staan. Het gezamenlijk optreden van de EU in het kader van een vredesmacht onder leiding van Britten en Duitsers was niet altijd even gelukkig. De Duitse wens dat Europa met één stem spreekt en als één man handelt, is nog niet vervuld. De ontmanteling van de nationale staat is, hoewel anderen het tegendeel beweren, nog ver weg; het federale Europa van Fischer is nog schone toekomstmuziek.<sup>20</sup>

Bovendien manifesteert zich het vraagstuk van de mensenrechten in landen die aan de coalitie meedoen

en zelf op min of meer grote schaal dezelfde rechten schenden; het NAVO-land Turkije is daarvan een goed voorbeeld. De westerse cultuur superieur te noemen ten opzichte van de islamitische wereld, zoals de Italiaanse premier Berlusconi heeft gedaan, houdt voor Europa alleen maar gevaren in, niet alleen van buiten, maar natuurlijk van binnen. Miljoenen moslims wonen immers binnen de grenzen van Europa. Het gaat niet om de strijd van het Westen tegen de rest, maar om de verdediging van de westerse waarden tegen vormen van fundamentalistisch denken dat gepaard gaat met terrorisme, geloofsfanatisme en geweld.

### Nieuwe rolverdeling in Europa?

Ook in Europa hebben de aanslagen op de Amerikaanse symbolen van geld en militaire macht de situatie veranderd. De crisis heeft hier tot een nieuw besef van onderlinge verbondenheid en tot een nieuwe rolverdeling tussen de EU-lidstaten geleid. De as Parijs-Berlijn-Londen, die samen met de Verenigde Staten geacht wordt een club van democratieën te vormen, neemt steeds meer de plaats in van de as Parijs-Bonn en Parijs-Berlijn. Deze as was tot nu toe de motor van de Europese integratie, maar wordt steeds moeilijker draaiende te houden en werkt voor de integratie eerder belemmerend dan bevorderend. Het martiale optreden van Tony Blair, bijgestaan door een groep van leidinggevende partners als Frankrijk en Duitsland, kwam Amerika goed uit, maar voorkomt niet een eigen koers van de Amerikanen.

Voor bondskanselier Schröder was het niet alleen absoluut noodzakelijk zijn onvoorwaardelijke solidariteit aan Amerika te betuigen teneinde daarmee directe invloed op de beslissingen te houden en de buitenlandse politiek niet voor binnenlands-politieke kwesties te laten instrumentaliseren,<sup>21</sup> maar ook om zich snel bij dit directorium van leidinggevende staten van Europa te kunnen aansluiten. 'Elf september' bood hem de kans zich als crisismanager en Europees leider en wellicht zelfs als wereldleider te profileren. Zelfs China, India en het Midden-Oosten werden vereerd met een bezoek door Schröder en Fischer. Behalve een economische reus moest Duitsland groeien in de richting van een politiek-militaire reus, hoewel Schröder Duitsland blijft beschouwen als een middelgrote mogendheid. Hij kon zich daarin geen *faux pas* veroorloven en hij kon geen risico lopen een parlementaire meerderheid van de twee regeringsfracties te missen. Hij nam zijn toevlucht tot de 'Machtfrage'.

Was dit machtsspel niet gelukt, dan was Duitsland, zoals Schröder in een interview verklaarde, in het komende decennium in 'een politiek en economisch isolement' terechtgekomen. Een dergelijk isolement was om verscheidene redenen geen optie: het was

slecht voor bestrijding van terrorisme, en het zou betekenen dat Duitsland niet langer serieus genomen zou worden. Het ging wederom om de geloofwaardigheid van de Bondsrepubliek. Schröder wilde met zijn steun aan de Verenigde Staten risico's lopen, maar geen avontuur riskeren.<sup>22</sup> Dit wil niet zeggen dat er geen onzekerheid of twijfel zou bestaan over het varen van een eigen koers in de wereld; daarvoor is het verleden nog niet genoeg vergeten. Duitsland blijft met één been in het verleden staan ('altijd eraan denken, niet altijd erover spreken', aldus de Duitse *Sonderweg*-deskundige Heinrich August Winkler)<sup>23</sup> en kan zich minder permitteren dan de Britten en de Fransen. Een te dominante rol in de wereldpolitiek en ook in het midden van Europa zal nog steeds snel argwaan kunnen wekken bij de bondgenoten. Voorlopig is hiervan weinig te merken en dat is een positief teken.

Het informele driehoeksoverleg tussen Chirac, Blair en Schröder, op uitnodiging van de Franse president, oktober 2001 in Gent, voorafgaand aan overleg tussen EU-landen, waarvan de uitkomsten niet werden medegedeeld aan andere EU-lidstaten, was een teken aan de wand, dit tot verdriet van de Belgen en de Italianen. Niet de EU-functionarissen, maar de staatslieden van Groot-Britannië, Frankrijk en Duitsland bepaalden de agenda.<sup>24</sup> Het onderonsje op zondagavond in Downingstreet 10, waarvoor premier Kok zich moest uitnodigen, was een bewijs dat kleine landen als Nederland zich alleen maar bij de kopgroep van Europa kunnen aansluiten. Een oorlogssituatie is nu eenmaal altijd een slechte tijd voor de kleine landen in Europa.

### Duitsland neemt prudent verantwoordelijkheid

De kracht van Duitsland ligt op verscheidene terreinen: de Duitse betrouwbaarheid blijkt een troef te zijn in de onderhandelingen over het nieuwe Afghanistan. Fischer heeft achter de schermen in Bonn (Königswinter) goed werk geleverd en met het op 5 december 2001 ondertekende Afghanistan-verdrag heeft het door oorlog verwoeste land een kans gekregen zich weer op te bouwen. Tegelijkertijd kruipt Duitsland niet langer weg voor zijn verantwoordelijkheid in de internationale politiek, maar handelt het op een prudente wijze. De in Duitsland gebruikelijke reflex van ingehouden militair optreden is echter eerder een voor- dan een nadeel. Duitsland stuurt geen grondtroepen, blijft zo buiten gevechtshandelingen en richt zijn aandacht het liefst op humanitaire acties. Er is geen sprake van een nieuwe agressieve buitenlandse politiek, maar eerder van een weloverwogen beleid dat grotendeels voortbouwt op eerdere continuïteiten, namelijk in het kader van Europa en het Atlantisch bondgenootschap, dat opkomt voor de westerse waar-

den die juist in Duitsland tot een dogma zijn verheven.<sup>25</sup> Het verschil ligt in de toenemende renationalisering van de Europese politiek, wat onder meer blijkt uit het feit dat de vredesmacht niet door de EU, maar door Groot-Britannië en niet door Duitsland wordt geleid en tegen de zin van de zwakke en door schandalen aangetaste minister van defensie, Rudolf Scharping, onder Amerikaans centraal commando staat.

### Renationalisering versus Europees project

Deze renationalisering staat op gespannen voet met het door Duitsland altijd omarmde Europese project. Als de Britten zich na drie maanden zullen terugtrekken, kan Duitsland wel eens aan de beurt zijn. Maar dan zal Duitsland zijn defensie in allerlei opzichten beter op orde moeten brengen. Dan dient ook de vraag zich aan op welke grenzen een nieuwe buitenlandse politiek van Duitsland in de komende tijd zal stuiten, vooral gezien de publieke opinie en met het oog op de komende verkiezingen (de verzwakte positie van de Groenen, de economische recessie, de afloop van de vredesmissie, het zoeken van interne veiligheid, de nostalgie naar het oude Bonn en de opbouw van het Oosten). Politici zullen rekening moeten houden met hun achterban en kunnen niet te veel voor de troepen uitlopen. Herbezinning op de westerse waarden (vrijheid, democratie, individualisme en tolerantie), maar ook een daarmee verbonden discussie over de multiculturele samenleving, de immigratie en de binnenlandse veiligheid staan nog maar aan het begin. Om deze debatten te voeren is het goed dat de 'normalisering' van de Duitse buitenlandse politiek bijna voltooid is; een permanente zetel in de Veiligheidsraad zou een laatste logische stap zijn.

Duitsland is sinds elf september nog verder 'entprovinzialisiert': Berlijn is geen Bonn meer. Zich klein houden behoort tot het verleden, maar het instrumentarium om een grotere rol in de wereldpolitiek te spelen ontbreekt vooralsnog. Er kleeft nog wel een aantal problemen aan dit robuuster optreden. Deelname aan meer vredesmissies, zeker als ze niet zonder risico's zijn, zoals in Afghanistan, zal niet gaan zonder een goed uitgerust leger. Een van de problemen waarvoor de Bondsrepubliek staat, is de langdurige onderfinanciering (slechts 1,5% van de nationale uitgaven) en de personele, organisatorische en materiële deficiënties van de *Bundeswehr*. Het leger bevindt zich in het beginstadium van een hervormingsproces dat nog veel tijd en vele miljarden zal gaan kosten en dat, gezien de economische recessie waarin Duitsland verkeert, geen sinecure zal zijn. Dat maakt de Duitse bijdrage aan internationale operaties voorlopig bescheiden, maar, zeker als de druk nog verder wordt opgevoerd, blijft de kans op 'Überforderung' bestaan.

## Risico's

De inzet van de International Security Assistance Force (ISAF) onder leiding van de Britten zal voorlopig zes maanden duren, met als doel de vrede opleggen met alle mogelijke middelen. Het optreden vindt alleen plaats in Kabul en omgeving. Duitsland stuurt maximaal 1200 man troepen in het kader van de VN-vredesmacht op basis van Veiligheidsraadsresolutie 1386 ter ondersteuning van de interim-regering in Kabul. Nederlandse en Deense troepen vallen onder dit contingent. De vredesmacht is niet zonder risico's, ook niet voor de Duitsers, zoals Fischer bij de afsluiting van de Afghanistan-conferentie nog eens duidelijk maakte. In een land met rivaliserende krijgsheren en waar een solide rechtsorde en veiligheid, na een jarenlange bloedige burgeroorlog, ontbreken, is het sturen van een vredesmacht een hachelijke onderneming.

Ten slotte bestaat er een gevaar van binnenlandspolitieke aard. Angst voor aanslagen in Duitsland zelf door extreem-islamitische organisaties en de maatregelen die daartegen door Otto Schily genomen worden in het kader van het *Anti-Terror-Pakt I-II*, werpen de vraag op hoe ver men moet en kan gaan met allerlei binnenlandse veiligheidsmaatregelen die uiteindelijk fundamentele burgerrechten als vrijheid van meningsuiting zouden kunnen ondermijnen en ook de rechtsorde en de privacy zouden kunnen aantasten. Groeiend wantrouwen en intolerantie jegens moslims zijn niet denkbeeldig. De culturele afstand tussen moslims en niet-moslims is groter geworden en kan de ontwikkeling van een multiculturele samenleving vertragen. Het verbieden van radicaal-islamitische organisaties, zoals de 'Kalifstaat' in Keulen,<sup>26</sup> op basis van het eerste *Anti-Terror-Pakt*, is terecht, omdat deze de democratische rechtsorde aantasten, maar het Europese arrestatiebevel is omstreeden. Fundamentele burgerrechten kunnen in het gedrang komen.

De lange weg naar het Westen heeft Duitsland inmiddels wel afgelegd. De Duitse *Sonderweg* is definitief verdwenen, maar er zal veel moeten gebeuren vooraleer Duitsland ook met daden kan waarmaken hetgeen het met woorden belijdt. Maar dat geldt ook voor Europa als geheel. ■

## Noten

- 1 Andrei Markovits, 'The minister and the terrorist', in: *Foreign Affairs*, november/december 2001, blz. 132-146.
- 2 Zie *Süddeutsche Zeitung*, 22/23 december 2001.
- 3 Zie regeringsverklaring van kanselier Schröder voor de Bondsdag op 19 september 2001 ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).

- 4 Zie o.a. Jan Ross, 'Arbeit am neuen Weltbild', in: *Die Zeit*, 31 oktober 2001.
- 5 Timothy Garton Ash, 'Europe at war', in: *New York Review of Books*, 20 december 2001, vol. XLVIII, nr 20, blz. 66-68.
- 6 'Die unverschleierte Würde des Westens', in: *Der Spiegel*, nr 52, 22 december 2001, blz. 50-66.
- 7 Joeri Boom, 'De Midden-Europese wereldmacht doet ook militair weer mee', in: *De Groene Amsterdammer*, 24 november 2001. Zie ook Ton Nijhuis, 'Duitsland: een onmachtige macht?', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 435-439.
- 8 Zie Frits Boterman, *Terug naar Berlijn. Duitsland na de val van de Muur*, Amsterdam, 1999.
- 9 Zie Helga Haftendorn, *Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000*, Stuttgart/München, 2001, blz. 444.
- 10 Interview met Schröder, *Die Zeit*, 18 oktober 2001.
- 11 Zie Jeroen Bult, 'Het Duitse Macedonië-debat', in: *Internationale Spectator*, oktober 2001, blz. 502-508.
- 12 Rede van Schröder voor de Bondsdag op 29 augustus 2001 ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).
- 13 Zie regeringsverklaring van kanselier Schröder voor de Bondsdag op 12 september 2001 ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).
- 14 Interview met Schröder, *Le Monde*, 30 oktober 2001.
- 15 Zie Frans Osinga, 'Een nieuwe totale oorlog', in: *Internationale Spectator*, november 2001, blz. 530-535.
- 16 Willem Wansink, 'Kok, Blair en ik vechten voor dezelfde zaak', interview met Gerhard Schröder, *Elsevier*, 22 december 2001.
- 17 Marc Chavannes, 'Dromen in tijden van oorlog', in: *NRC Handelsblad*, 22 december 2001.
- 18 Geciteerd bij Arnout Brouwers, 'Het gevaar van de Europese dogma's', in: *de Volkskrant*, 15 december 2001.
- 19 *Ibid.*
- 20 Ulrick Beck bijvoorbeeld bepleit denationalisering en wil een mondiale aanpak van de internationale problemen. Zie *NRC Handelsblad*, 27 november 2001, Opiniëpagina.
- 21 Interview met Schröder, *Focus*, 12 november 2001.
- 22 Zie regeringsverklaring van kanselier Schröder voor de Bondsdag op 19 september 2001, en ook *Süddeutsche Zeitung*, 22/23 december 2001.
- 23 Zie *NRC Handelsblad*, interview met H.A. Winkler, 17 november 2001.
- 24 Josef Joffe, 'Das Weltgericht der Hundert Tage', in: *Die Zeit*, 27 december 2001.
- 25 Zie regeringsverklaring van kanselier Schröder op 11 oktober 2001 ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).
- 26 Zie o.a. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 december 2001.

## Over de auteur

DR F.W. BOTERMAN is hoogleraar nieuwste Duitse geschiedenis, in het bijzonder de Nederlands-Duitse betrekkingen, aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# De uitbreiding van de Europese Unie: van regatta naar *big bang*?

PETER VAN ELSUWEGE

N.a.v. J.W. van der Meulen, 'Centraal- en Oost-Europa op weg naar de EU: regatta of doolhof?', in: *Internationale Spectator*, december 2001, blz. 597-601.

J.W. VAN DER MEULEN GAF HET IN HET DECEMBERNUMMER van de *Internationale Spectator* al aan: de uitbreiding van de EU is niet langer een verafgelegen toekomstscenario. De Europese Raad van Stockholm presenteerde voor het eerst een tijds kader; alleen de onzekerheid over welke landen als eerste zouden kunnen toetreden, bleef bestaan. Ook op deze vraag weten we intussen het antwoord: als het huidige tempo van de onderhandelingen en de hervormingen in de kandidaat-lidstaten wordt aangehouden, kunnen Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije, Slovenië en Tsjechië eind 2002 klaar zijn, zodat deze landen in 2004 als lidstaten kunnen deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Dit is de boodschap die zowel de Commissie<sup>1</sup> als de Europese Raad<sup>2</sup> heeft verspreid. De Unie *lijkt* zich derhalve voor te bereiden op een 'big bang', met een gezamenlijke toetreding van tien nieuwe leden, een optie die tot voor kort leek uitgesloten. De beoordeling van de kandidaat-lidstaten op grond van het regatta-model, dus op basis van de eigen verdiensten, leek immers per definitie te leiden tot differentiatie en zo een *big bang*-scenario uit te sluiten. Amper zes maanden sinds deze stelling onder het Zweedse voorzitterschap werd bevestigd,<sup>3</sup> lijkt een *big bang* echter meer dan ooit tot de mogelijkheden te behoren. Nochtans is de regatta-benadering als zodanig niet gewijzigd; de conclusies van Laken vermelden dat ook in de toekomst de kandidaten op hun eigen merites zullen worden beoordeeld.<sup>4</sup>

## De uitbreiding van de Europese Unie: het formele kader

De Europese Raad van Kopenhagen (21-22 juni 1993) is in meerdere opzichten het historische vertrekpunt van een uitbreidingsproces dat tot op de dag van vandaag de politieke debatten beïnvloedt. Allereerst werd in Kopenhagen bevestigd dat de vroegere EFTA-lan-

den Oostenrijk, Finland, Zweden en Noorwegen per 1 januari 1995 konden toetreden tot de Europese Unie.<sup>5</sup> Vervolgens werd het advies van de Europese Commissie omtrent de toetredingsaanvragen van Cyprus en Malta verwelkomd en werd nauwere samenwerking met Turkije in het vooruitzicht gesteld. Ten slotte stemde de Europese Raad ermee in dat de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa EU-lid kunnen worden, zodra zij in staat zijn de verplichtingen van het lidmaatschap na te komen en voldoen aan de opgestelde economische en politieke voorwaarden. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze voorwaarden, vanuit een strikt juridisch oogpunt, het resultaat zijn van een louter unilaterale daad van de Europese Raad, zonder enige contractuele verplichting om een geassocieerde staat, zodra aan de criteria is voldaan, ook metterdaad op te nemen.<sup>6</sup> De nieuwe situatie na de Europese Raad van Kopenhagen leidde immers niet tot de onderhandeling van nieuwe akkoorden. Dit is vooral te verklaren door de politieke strategie van de geassocieerde landen, die vreesden dat een eventueel tussenakkoord toetreding wel eens op de lange baan zou kunnen schuiven. Om die reden verkoos men te werken via de bestaande Europa-akkoorden, in combinatie met een strategie voor verdere toenadering die deze akkoorden aanvult en een nieuwe dimensie geeft.<sup>7</sup>

In dit kader ontwikkelde zich in de schoot van de EU het beleid ten opzichte van de kandidaat-lidstaten. Toen het op gang brengen van een multilaterale 'gestructureerde dialoog' niet aan de vooropgestelde verwachtingen voldeed, ontstond na de publikatie van *Agenda 2000*,<sup>8</sup> en vooral na de Europese Raad van Luxemburg (december 1997), een meer geïndividualiseerde benadering. Binnen deze nieuwe aanpak nemen alle kandidaten op voet van gelijkheid deel aan een toetredingsproces dat thans dertien kandidaat-lidstaten omvat. Aan de politieke criteria van Kopenhagen moet voldaan zijn vooraleer bilaterale

toetredingsonderhandelingen zouden kunnen worden geopend, terwijl het vervullen van *alle* criteria vereist is voor toetreding tot de Unie. Alleen Turkije heeft de eerste test nog niet doorstaan, hoewel de conclusies van de Europese Raad van Laken aangeven dat ook voor dit land de opening van de toetredingsonderhandelingen dichterbij komt.<sup>9</sup>

In het globale toetredingsproces worden alle kandidaten individueel behandeld op basis van objectieve criteria. Deze werkwijze, vaak omschreven als het 'regattamodel', impliceert dat rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de hervormingen in elke kandidaat-lidstaat. Concreet heeft de Europese Commissie zich er na de Europese Raad van Luxemburg toe verplicht jaarlijks een verslag voor te leggen aan de Raad met betrekking tot de vorderingen die elke kandidaat op weg naar toetreding heeft gemaakt. Voorafgaand aan deze verslagen wordt de uitvoering van de Partnerschappen voor de Toetreding<sup>10</sup> en de stand van de overname van het *acquis* in het kader van de bij de Europa-akkoorden ingestelde organen bekeken. Deze geïndividualiseerde en bilaterale benadering leidt onvermijdelijk tot *differentiatie* tussen de afzonderlijke kandidaat-lidstaten. Gecombineerd met de toepassing van objectieve beoordelingscriteria, betekent dit dat landen die het verst met de hervormingen gevorderd zijn, het eerst moeten kunnen toetreden tot de Unie, onafhankelijk van de situatie in andere kandidaat-lidstaten. Dit uitgangspunt, naar aanleiding van de Europese Raad van Laken herbevestigd,<sup>11</sup> heeft zeker zijn verdiensten. Het rechtvaardigt beslissingen van de EU-instellingen en vormt een blijvende stimulans met hervormingen door te gaan. Elke kandidaat kent zijn eigen problemen en probeert zoveel mogelijk aan de in het Partnerschap voor de Toetreding aangegeven prioriteiten te voldoen.

### Enkele kanttekeningen

Ondanks evidente voordelen van zo'n benadering moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. Zo bestaat het gevaar dat uitbreiding evolueert tot een louter bureaucratisch proces, waarbij de aandacht volledig is gericht op het zo snel mogelijk afsluiten van de toetredingsonderhandelingen, zonder dat wordt stilgestaan bij de gevolgen van dit proces. Deze tendens wordt versterkt doordat verscheidene kandidaat-landen de onderhandelingen blijken te beschouwen als een onderlinge wedstrijd in het zo snel mogelijk afsluiten van zoveel mogelijk hoofdstukken.<sup>12</sup> Hierdoor geeft het uitbreidingsbeleid van de EU aanleiding tot een *paradoxe situatie*. De *geïndividualiseerde beoordeling* leidt immers tot een *onderlinge competitie*, terwijl uitbreiding juist een *versterkte regionale samenwerking* en stabiliteit beoogt.

De situatie van de Baltische staten vormt een perfecte illustratie van deze paradox. In de aanloop naar het afsluiten van de Europa-akkoorden met Estland, Letland en Litouwen werd onderlinge Baltische integratie als voorwaarde vooropgesteld. Deze bepaling leidde onder andere tot een Baltische vrijhandelszone. Tijdens de toetredingsonderhandelingen werd echter duidelijk dat dit regionaal samenwerkingsverband problemen kon opleveren bij gedifferentieerde toetreding tot de EU. Estland deed afstand van de optie in een overgangsperiode de Baltische vrijhandelszone te behouden, zonder Letland en Litouwen daarover in te lichten. De Estse hoofdonderhandelaar sprak zelfs over een vergissing aan EU-zijde om te veronderstellen dat Estland om een dergelijke overgangsperiode had gevraagd. Hij stelde bovendien dat Estland niet kon inzien waarom Letland en Litouwen *wel* op een overgangsregeling aanstuurden.<sup>13</sup> Deze opstelling, waarbij Estland zich wenste te profileren als de beste leerling van de klas, lokte vooral in Letland scherpe kritiek uit. Estland werd ervan beschuldigd een egoïstische politiek te voeren, die uiteindelijk voor alle Baltische staten funeste gevolgen zou hebben.<sup>14</sup>

Dit voorbeeld illustreert duidelijk in welk complex politiek-juridisch kader de EU-uitbreiding zich voltrekt. Het is dan ook maar de vraag of de uitbreidingsproblematiek van de Europese Unie, *in se* een politiek project, metterdaad kan worden losgekoppeld van politieke overwegingen en discussies. Deze vaststelling kan ook worden afgeleid uit de meest recente Commissierapporten en uit de verklaringen van diverse staats- en regeringsleiders. Zo verklaarde Anna Lindh, de Zweedse minister van buitenlandse zaken, dat de 'big bang-discussie' definitief werd beëindigd in Nice en de daaraan voorafgaande Europese Conferentie.<sup>15</sup> Amper zes maanden later is een dergelijk scenario echter meer dan ooit realistisch. Zowel de Commissie als de Europese Raad van Laken houdt een gezamenlijke toetreding van tien landen voor *mogelijk*, terwijl voorheen gesteld werd dat de geïndividualiseerde benadering op basis van objectieve criteria automatisch leidt tot differentiatie en derhalve een *big bang*-scenario onmogelijk maakt.

Zijn *alle* lidstaten nu plots vergoederd? Officieel stelt de Commissie toch dat 'alle kandidaten op hun eigen merites beoordeeld worden, overeenkomstig het differentiatiebeginsel'.<sup>16</sup> Geopolitieke overwegingen spelen dus kennelijk geen enkele rol. Toch is het mogelijk op basis van dergelijke overwegingen de plotselinge wijziging in de opstelling tegenover een 'big bang toetreding' te verklaren.

**Polen.** Centrale factor bij een dergelijke oefening is Polen, een groot en uitermate belangrijk kandidaat-land. Het is in het Polen van Mazowiecki en Wałęsa dat de eerste scheuren in het Comeconblok ontston-

den. Sinds de Europese Gemeenschap een vorm van *Ostpolitik* lanceerde, stond Polen dan ook steeds op de eerste rij. Dit was zo met het hulpprogramma PHARE (Pologne Hongrie Assistance aux Réformes Economiques) en met de ondertekening van Europa-akkoorden. Pas later werden deze instrumenten opengesteld voor een grotere groep landen uit Midden- en Oost-Europa. Ook toen na de Commissie-adviezen van 1997 werd besloten slechts met een beperkt aantal landen toetredingsonderhandelingen te beginnen, behoorde Polen tot de uitverkorenen. In het licht van deze ontwikkelingen mocht men er zeker van uitgaan dat Polen tot de eerste toetredingsgolf zou behoren. Geleidelijk aan werd echter duidelijk dat de onderhandelingen met Polen niet altijd even vlot verliepen als met de andere kandidaat-landen. Hier en daar staken dan ook toetredingsscenario's de kop op die voorstelden dat Polen een paar jaar na de toenmalige voorhoede zou kunnen toetreden. Zowel de Poolse onderhandelaar Kulakowski<sup>17</sup> als Commissaris voor de uitbreiding Günter Verheugen<sup>18</sup> haastte zich echter om erop te wijzen dat een dergelijk scenario niet aan de orde was. 'Ik zal nooit aanvaarden dat technische discussies over yoghurt of BTW op citrusvruchten het historische en politieke belang van een uitbreiding naar Polen zullen overschaduwen', zo luidde het lacinieke verweer van Verheugen.<sup>19</sup> Ook toen de Zweedse Permanente Vertegenwoordiger Gunnar Lund in juni 2001 verklaarde dat er zich een probleem-Polen opdrong omdat dit land bij de onderhandelingen duidelijk achterlag op de andere kandidaten, bleef Verheugen bij zijn standpunt dat er geen enkele reden is waarom Polen niet tot de eerste toetreders zou behoren.<sup>20</sup> Dat is ook het signaal dat door diverse staats- en regeringsleiders werd gegeven.<sup>21</sup>

Bij de huidige stand van zaken, waarbij alleen Bulgarije en Roemenië duidelijk minder onderhandelingshoofdstukken hebben afgesloten,<sup>22</sup> is het echter onhoudbaar te beargumenteren dat Polen op basis van objectieve criteria klaar is voor toetreding, en landen als Slowakije, Letland en Litouwen niet. Bovendien groeit ongetwijfeld het besef dat een gezamenlijke, regionale toetreding van de Visegradgroep en de Baltische staten voordelen inhoudt. De combinatie van de ontwikkelingen in het geopolitiek gezien essentiële Polen, de vorderingen van de kandidaat-landen die slechts na de Europese Raad van Helsinki tot de onderhandelingen werden toegelaten, en de praktische voordelen van een regionale toetreding, kunnen dan ook de evolutie naar een *big bang*-toetreding verklaren. In het licht van deze overwegingen moet de officiële regattabnadering dan ook sterk worden genuanceerd. Dit was zo bij de start van de toetredingsonderhandelingen in 1997, toen vooral de keuze

van Estland scherpe discussies uitlokte, en dit zal ook zo zijn bij de uiteindelijke toetreding.

Uitgesproken politieke dossiers en overwegingen beïnvloeden de evolutie van het uitgestippelde pad naar toetreding. Zo is er naast de positie van Polen nog het probleem-Cyprus en spelen de interne machtsverhoudingen in zowel de kandidaat- als de huidige lidstaten een rol. Er mag immers niet over het hoofd worden gezien dat de toetreding van nieuwe leden de interne goedkeuring vereist van alle EU-lidstaten en van het betrokken kandidaat-land. Zo blokkeerde het Frankrijk van Charles de Gaulle lange tijd de toetreding van Groot-Britannië, terwijl de Noorse bevolking tot tweemaal toe de uiteindelijke stap naar toetreding tegenhield. De aanwezigheid van een eurosceptische bevolking in bepaalde landen, en de dreiging van de Oostenrijkse Vrijheidspartij de Tsjechische toetreding te blokkeren met het oog op de kerncentrale Temelin, mogen in dat kader niet worden onderschat.

Daarnaast is er het complexe probleem-Cyprus. Ondanks de officiële erkenning tijdens de Europese Raad van Helsinki dat een politieke regeling voor de kwestie *geen* toetredingsvoorwaarde is,<sup>23</sup> is het niet duidelijk of alle EU-lidstaten bereid zijn een gedeeld land in de Unie op te nemen. Griekenland van zijn kant heeft echter al laten weten toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen te blokkeren als Cyprus *niet* tot de eerste toetredingsgolf behoort.

Politieke motieven dreigen daardoor het formele raderwerk van de uitbreidingsstrategie te verstoren of in elk geval bij te sturen, waardoor, om de metaforen van Van der Meulen te gebruiken, de weg naar toetreding toch meer op een doolhof dan op een regatta gaat lijken. ■

## Noten

- 1 Naar een succesvolle uitbreiding. *Strategiedocument en verslag van de Commissie over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten op weg naar toetreding*, COM (2001) 700 final, blz. 4.
- 2 Conclusies Europese Raad van Laken (14-15 december 2001), in: *Agence Europe*, 8114 [hierna: *Conclusies*], blz. 8.
- 3 'Presidency says differentiation between candidates rules out "Big Bang" accession scenario', in: *Uniting Europe*, 2001, 128, blz. 5.
- 4 *Conclusies*.
- 5 Voor Oostenrijk, Zweden en Finland heeft dit proces zich metterdaad voltrokken. In Noorwegen werd het toetredingsverdrag niet geratificeerd na de uitkomst van een referendum.
- 6 P.C. Müller-Graf, 'Legal Framework for Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: General Aspects', in: M. Maresceau (red.), *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, Londen: Longman, 1997, blz. 32.

- 7 M. Maresceau, *Het nieuwe juridische kader van de betrekkingen tussen de Europese Unie en de landen van Centraal- en Oost-Europa*, Antwerpen: Kluwer, 1995, blz. 19-20.
- 8 'Agenda 2000. Voor een sterkere en grotere Unie', *Bull. EU*, 1997, suppl. 5, blz. 58.
- 9 *Conclusies*, blz. 8.
- 10 De bilaterale Partnerschappen voor de Toetreding bevatten een duidelijk omljnd programma ter voorbereiding van het lidmaatschap, waarbij de kandidaat-landen verbintenissen aangaan met betrekking tot bepaalde prioriteiten en een tijdschema voor het nakomen van die verbintenissen aanvaarden.
- 11 *Conclusies*, blz. 8.
- 12 Van der Meulen, blz. 598.
- 13 'Candidates comments after negotiating meeting of 6 April', in: *Uniting Europe*, 2000, 95, blz. 5-6.
- 14 'Latvia urges for better Baltic cooperation in accession talks', in: *Uniting Europe*, 2000, 99, blz. 6-7.
- 15 Zie noot 3.
- 16 Zie noot 1 (blz. 5).
- 17 'Kulakowski dismisses reports of Polish doubts on early EU Accession', in: *Uniting Europe*, 2000, 100, blz. 3.
- 18 'First applicants have realistic chance of joining in 2003, says Verheugen', in: *Uniting Europe*, 2000, 117, blz. 1-3.
- 19 *Ibid.*, blz. 2.
- 20 'Outgoing EU presidency clashes with Commissioner over Poland's record in Accession talks', in: *Uniting Europe*, 2001, 151, blz. 1-2.
- 21 Zie speeches van Blair en Schröder, vermeld in voetnoten 2 en 10 in het artikel van Van der Meulen; en de speech van Guy Verhofstadt aan het Europacollege van Natolin (23 oktober 2001).
- 22 De stand van de onderhandelingen is terug te vinden op: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/overview.htm>.
- 23 *Conclusies Europese Raad van Helsinki (10-11 december 1999)*, *Bull. EU*, 1999, 6, blz. 8.

**Over de auteur**

PETER VAN ELSUWEGE is assistent aan de vakgroep Europees Gemeenschapsrecht van de Universiteit Gent.

## Seminar Internationaal onderhandelen

27 – 28 mei 2002 &  
25 – 26 november 2002

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 diverse onderhandelingsstijlen en -strategieën bij multilaterale onderhandelingen en het onderhandelingsproces: de voorbereiding, de culturele factor, en de evaluatie van het resultaat. Theorie en praktijk wisselen elkaar af gedurende dit vijf dagdelen durende seminar. De docent is dr Raymond Saner, president van Organisational Consultants Ltd, gevestigd in Genève en Hong Kong. Dr Saner heeft gewerkt voor verscheidene VN-organisaties, waaronder de Wereldbank, en heeft jarenlange ervaring als trainer. Hij doceert tevens aan diverse universiteiten.

**Doelgroep**

Het seminar richt zich op beleidsmedewerkers van ministeries en lagere overheden, vertegenwoordigers van het internationale bedrijfsleven, medewerkers van internationale organisaties, officieren van de Nederlandse krijgsmacht die werkzaam zijn in internationale functies en buitenlandse diplomaten. De voertaal is Engels.

**Kosten**

De kosten bedragen € 1.045,- per deelnemer inclusief lunches en diner. Subsidieënten van Instituut Clingendael (Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie) betalen € 945,-.

**Inlichtingen**

Contactpersoon voor deze cursus is Mw. Drs. I. d'Hooghe, e-mail adres: [ihooghe@clingendael.nl](mailto:ihooghe@clingendael.nl). Opgeven kan bij het secretariaat Opleidingen van het Instituut, tel.: 070-3746648.

# De genesis van de euro

KEES VAN PARIDON

DE ACHTER ONS LIGGENDE JAARWISSELING heeft geheel in het teken gestaan van de overgang van 12 nationale valuta, niet zelden met een indrukwekkende historie, naar de euro. Hoewel aanvankelijk de belangstelling bij de bevolking terughoudend leek, was daar, naarmate de overgang naderde, steeds minder van te merken. De lange rijen op de koude nieuwjaarsmorgen voor de verschillende 'flappetappen' waren een helder signaal hoe benieuwd men was naar deze munt. Eindelijk zou men het geld waarover al zo lang en zo veel te doen was geweest, voelbaar in handen krijgen.

Hoe het zover heeft kunnen komen, wat de diepere motieven waren, welke plannen in de loop der tijd ontwikkeld werden en vaak ook weer in de la verdwenen, en speciaal ook welke rol Nederland en Nederlandse politici daarbij hebben gespeeld, wordt door André Szász in dit boek uitvoerig uit de doeken gedaan. In 23 hoofdstukken belicht hij op vlotte en lezenswaardige wijze alle relevante opvattingen, hoofdrolspelers en locaties (van de Rue de Froissart in Brussel en de Trèveszaal in Den Haag tot een in een Parijse file vastzittende delegatie van de *Deutsche Bundesbank*), zonder dat de lezer daarbij de draad van het verhaal kwijtraakt. Szász schetst de delicate samenhang tussen politieke economie en economische politiek, waarbij rationele overwegingen, nationalistische

factoren en persoonlijke voorkeuren in een subtiel en complex spel tot een oplossing komen.

Voor een deel is dit boek de Nederlandse vertaling van een eerder in dit blad besproken engelstalig boek van dezelfde auteur, *The Road to European Monetary Union*. Er is geen enkele reden het positieve oordeel van toen te corrigeren. Ook dit boek is goed gedocumenteerd, bevat tal van opmerkelijke situatieschetsen en laat de moeizame besluitvorming goed uitkomen. Uitvoerig beschrijft Szász de motieven van de twee hoofdrolspelers (Duitsland en Frankrijk) om tot een monetaire unie te komen. Voor Duitsland ging het om een verdere stap in de Europese integratie, maar vanaf 1989 ook om het waarborgen van de Duitse eenwording. Voor Frankrijk ging het in eerste instantie om het creëren van een tegenmacht tegen Amerikaanse overheersing. Niet alleen faalde die opzet jammerlijk, men moest tegelijk met lede ogen constateren dat de sterke Duitse economie (en *Bundesbank*) haar overwicht binnen Europa steeds verder kon ontwikkelen. In tweede instantie ging het dan ook vooral om het indammen van de Duitse macht. Beide landen moesten bij het uiteindelijk compromis, in het Verdrag van Maastricht, ook hun verlies

**A. Szász: De Euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt.**

*Amsterdam: Mets & Schilt, 2001; 336 blz.; 30 euro; ISBN: 90-5330-320-0*

nemen. Duitsland moest het streven naar een Europese politieke unie opgeven, Frankrijk moest accepteren dat de nieuwe Europese Centrale Bank in onafhankelijkheid en doelstelling de *Deutsche Bundesbank* als voorbeeld zou nemen.

Over de kansen van de euro is Szász niet negatief, maar hij wijst wel met nadruk op de gevaren. In zijn ogen heeft men in mei 1998 bij het finale debat over welke landen zouden mogen toetreden, de convergentiecriteria ten aanzien van Italië en België te ver opgerekt. De slechte economische ontwikkeling in Duitsland is daar mede debet aan geweest. Men had daardoor minder recht van spreken. Tegelijk acht Szász een gunstig toekomstperspectief voor de euro nog altijd mogelijk, indien alle deelnemende landen méér dan voorheen Europees denken en zich aan alle gedragsverplichtingen houden.

Maar het nieuwe boek is meer dan slechts een vertaling. Niet alleen is de opbouw nog strakker geworden, het nieuwe boek bevat een aantal passages die expliciet over Nederland gaan. Het impliciete oordeel van Szász over veel Nederlandse politici is niet positief. Hij refe-

reert aan een bespreking in de Trèveszaal, waar het kabinet-Lubbers III in mei 1990 bijeenkwam om over de EMU te spreken. Hij haalt een uitspraak van Andriessen aan, die bij het verlaten van de Trèveszaal had uitgeroepen: 'Ze hebben geen idee (waar de EMU over gaat).' Szász heeft vooral moeite met Lubbers. Op terughoudende wijze laat hij een aantal gebeurtenissen de revue passeren, waarbij de conclusie telkens negatief uitpakt voor Lubbers: de devaluatie van de gulden ten opzichte van de D-Mark in maart 1983, met een curieuze fotokopie van een scherpe uitgeschreven dialoog tussen Duisenberg en Lubbers; de opvattingen van Lubbers

over de Duitse eenwording en het oordeel van Kohl hierover; de desastreuze gevolgen van 'zwarte maandag' in september 1991, waarbij maar ternauwernood de EMU buiten schot bleef; en, *last but not least*, een curieuze brief uit 1992 waarin Lubbers in een 'persoonlijk schrijven' bij Kohl klaagde over de hoge Duitse rente. Lubbers' pleidooi stond niet alleen op gespannen voet met de hem toch ook wel bekende politieke onafhankelijkheid van de *Bundesbank*, hij zinspeelde ten onrechte ook op mogelijke beleidsaanpassingen bij de evenzeer onafhankelijke Nederlandsche Bank.

Dit boek kunt u nu alleen nog met euro's kopen. Daarmee is het

mogelijk gebleken een utopische gedachte toch tot leven te brengen. Dit boek laat op een meesterlijke wijze zien welke inspanningen daarvoor nodig waren, welke terugslagen men heeft moeten meemaken, welke doorbraken desondanks gerealiseerd zijn en welke waarschuwingen nu nog relevant zijn.

Het moge duidelijk zijn, de investering van 30 euro is haar geld meer dan waard.

DR. C.W.A.M. VAN PARIDON is hoogleraar economie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Afghanistan, een land dat eigenlijk niet bestaat

MAARTEN VAN DEN HEUVEL

OP 6 DECEMBER 2001 GAVEN DE Taliban hun laatste grote bolwerk in Afghanistan op. Hamid Karzai, die de dag ervoor in Bonn was uitgeroepen tot de nieuwe premier van het land, had Kandahar met zijn troepen omsingeld en stond de Taliban toe te vertrekken in ruil voor hun overgave. De aftocht van de Taliban was voor veel westerse toeschouwers zoveel sneller verlopen dan verwacht, dat al snel de vraag opkwam of dit wel een blijvende verandering kon zijn. Aan het eind van zijn nieuwe boek *Afghanistan, een geschiedenis* verklaart de inmiddels van radio en televisie bekende Leidse doctor Willem Vogelsang zich daarover optimistisch. Waar hij dat op baseert, wordt uit het boek echter niet helemaal duidelijk.

Net als in het Engelstalige *The Afghans*, waar dit boek een gepopulariseerde Nederlandse bewerking van is, kiest Vogelsang ervoor de

hele geschiedenis van het land vanaf ongeveer 2000 vóór Christus de revue te laten passeren. Dat was te verwachten, aangezien hij eerder voornamelijk publiceerde over de Achaemenidische periode (grofweg halverwege het eerste millennium vóór Christus), waarop hij ook promoveerde. Wat opvalt is de kundige manier waarop zoveel geschiedenis in 200 pagina's is weergegeven. Slechts af en toe verliest hij zich in informatie waarvan het nut niet helemaal duidelijk wordt. Zijn archeologische achtergrond verklaart waarschijnlijk zijn voorliefde voor oppervlaktematens, maar ik vraag me af of de lezer van dit boek meteen is geïnteresseerd in de mededeling dat het in de achttiende eeuw gestichte Nieuw Kandahar oorspronkelijk 1800 x 1200 meter groot was.

Willem Vogelsang: *Afghanistan, een geschiedenis*. Amsterdam: Bulaag, 2002; 208 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-5460-073-X

Slechts 12 pagina's zijn gereserveerd voor de geschiedenis van na 1994, toen de Taliban ten tonele verschenen. Dat is in ieder geval een veilige keuze van de man die op 15 november 2001 in het *Algemeen Dagblad* liet optekenen dat het een kwestie van dagen zou zijn voordat Osama Bin Laden zou worden gevonden. Daarmee is echter niet gezegd dat de lezer die op zoek is naar achtergronden bij de huidige gebeurtenissen het boek beter links kan laten liggen. Ook de uiterst leesbare verhalen over de vroegere geschiedenis dragen immers bij aan een beeld van de Afghaanse maatschappij, dat veel van de recente ontwikkelingen in een kader plaatst.

'Er moet nieuw vertrouwen wor-

den gewekt tussen de vele bevolkingsgroepen van het land en er moet een vorm van overeenstemming komen tussen de buurstaten over de toekomst van het land', zo omschrijft Vogelsang de voorwaarden voor een blijvende vrede. Hoe groot die opgave is, blijkt wel uit zijn boek. Het beeld dat Vogelsang scherp en helder schetst, is er een van verregaande fragmentatie. Afghanistan bestaat eigenlijk niet, suggereert hij ietwat provocerend. Er wonen mensen met maar liefst 55 verschillende etnische achtergronden in het land. Van de meeste van deze groepen woont een even groot, zo niet groter aantal mensen in de buurlanden. Pakistans complexe verhouding tot Afghanistan wordt bijvoorbeeld voor een groot deel bepaald door de 10 miljoen Pashtoen die aan beide zijden van de onderlinge grens wonen.

De Afghaanse grenzen zijn even willekeurig getrokken als die van veel van de vroegere Europese koloniën, alleen ontbreekt hier het nationale gevoel dat onder druk van de kolonisator in veel andere landen is ontstaan. Slechts een kleine minderheid

van de inwoners van Afghanistan voelt zich in de eerste plaats Afghaan. De meesten voelen zich eerder Oezbeek, Tadzjiek of Pashtoen. En deze laatsten, die de grootste groep in het land vormen, zijn onderling weer verdeeld naar confederatie, stam en clan; met eigen gevoeligheden, vijandschappen en een geschiedenis van onderlinge strijd en wreedheden. In deze context wekt het dan ook geen verbazing dat 'de regeringsautoriteiten vaak worden gezien als buitenstaanders, als de vijand voor wie je moet oppassen'.

Het zou dan ook ondenkbaar zijn geweest dat de voornamelijk uit Oezbeken en Tadzjiekten bestaande Noordelijke Alliantie het zuiden van Afghanistan zou hebben veroverd op de Taliban. In dit voornamelijk door Pashtoen bewoonde gebied zouden de Oezbeken en Tadzjiekten zoveel vijandschap hebben opgeroepen, dat het grootste deel van de bevolking zich spontaan achter de Taliban zou hebben opgesteld. De keuze om dat over te laten aan Pashtoen-commandanten als Karzai was dan ook even verstandig als onvermijdelijk.

Vogelsang schetst dit beeld zo

consequent, dat niet helemaal duidelijk wordt waarom Hamid Karzai en zijn interim-regering kunnen rekenen op zijn optimisme. Ik houd het er maar op dat het hoop is, die hem zijn optimisme ingeeft. De grote betrokkenheid die Vogelsang voelt bij het lot van Afghanistan, is namelijk voelbaar in bijna elk hoofdstuk. 'Laten we hopen dat het niet een volgende stap is in de voortslepende burgeroorlog, maar dat nu echt een aanvang kan worden gemaakt met het herstel van Afghanistan,' besluit Vogelsang. Het feit dat er sinds de akkoorden van Bonn en het verschijnen van dit boek alweer op verscheidene plaatsen gevechten zijn uitgebroken tussen rivaliserende groeperingen, doet het ergste vermoeden, maar komt zeker niet onverwacht voor degenen die *Afghanistan, een geschiedenis* hebben gelezen.

DRS MAARTEN VAN DEN HEUVEL studeerde talen en culturen van het islamitisch Midden-Oosten aan de Universiteit Leiden.

## Nationalisme en etnisch exclusionisme

HENK DEKKER

Veel conflicten tussen en binnen staten zijn het effect van antagonisme in interetnische relaties. Daarbij zijn twee attitudes in het geding: positieve attitudes ten aanzien van de eigen etnische of nationale groep en negatieve attitudes ten aanzien van één of meer andere etnische of nationale groepen. Deze twee attitudes zijn de kernvariabelen in de dissertatie van Coenders. Doel van de studie is de positieve attitudes ten aanzien van het eigen land en de

eigen nationale groep – 'nationalistische' attitudes – en negatieve attitudes ten aanzien van etnische minderheden en immigranten – 'etnisch exclusionisme' – in kaart te brengen en te verklaren. De kernvraag is: hoe kunnen we verschillen in nationalistische attitudes en etnisch exclusionisme binnen en

Marcel Coenders: *Nationalistic Attitudes and Ethnic Exclusionism in a Comparative Perspective. An Empirical Study of Attitudes Toward the Country and Ethnic Immigrants in 22 Countries.* Nijmegen: dissertatie, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2001; xvii + 259 blz.; ISBN: 90-9015-241-5

tussen landen verklaren? Voor de empirische analyses gebruikt de auteur gegevens uit een onderzoek van het International Social Survey Programme (ISSP) uit 1995. De data

zijn afkomstig uit nationale steekproeven van de etnische meerderheidsgroep in 22 landen: 9 West-Europese en 8 Oost-Europese landen, plus de Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan.

Twee nationalistische attitudes worden theoretisch en empirisch onderscheiden: 'patriottisme' en 'chauvinisme'. Patriottisme verwijst naar trots op en liefde voor het eigen land en de eigen nationale groep en kenmerkt zich door een voorwaardelijke en kritisch positieve houding. Chauvinisme omvat de zienswijze dat het eigen land en de eigen nationale groep uniek en superieur zijn en gaat gepaard met een onvoorwaardelijke en kritiekloze positieve houding. Patriottisme bleek relatief sterk aanwezig te zijn in West-Europa – Noorwegen en Ierland – en in de Verenigde Staten en Canada. Chauvinisme is relatief sterk aanwezig in Midden- en Oost-Europa – Bulgarije, Polen en Hongarije – en in Oostenrijk, de Verenigde Staten en Australië. Nederland scoort relatief hoog op patriottisme en relatief laag op chauvinisme. Patriottisme en chauvinisme op individueel niveau hangen positief met elkaar samen in alle onderzochte landen. Hoger en lager opgeleiden verschillen nauwelijks in de mate van patriottisme, maar wel sterk in de mate van chauvinisme. Het genoten opleidingsniveau heeft, gecontroleerd voor alle overige afzonderlijke sociaal-demografische kenmerken, zelfs het sterkst relatief negatief effect op chauvinisme. De sterkte van het effect varieert over de landen.

Van etnisch exclusionisme worden theoretisch en empirisch drie dimensies onderscheiden. De eerste dimensie is *exclusionisme van groeps-lidmaatschap*: het uitsluiten van etnische minderheden van de nationale gemeenschap op basis van restrictieve condities aan het groeps-lidmaatschap, bijvoorbeeld geboorteplaats en verblijfsduur. In alle onderzochte landen hanteren leden van de

etnische meerderheidsgroep strikte criteria voor lidmaatschap van de nationale gemeenschap; er zijn relatief weinig verschillen tussen de populaties. De tweede dimensie is *exclusionisme van immigranten*: de wens de landsgrenzen te sluiten voor nieuwkomers. Alle onderzochte populaties, met uitzondering van neutrale Ieren, vinden dat het aantal immigranten beperkt moet worden. Dit exclusionisme verschilt wel tussen de landen: het sterkst is het in Letland, Hongarije, en voormalig Oost- en West-Duitsland. De derde dimensie is *exclusionisme van politieke vluchtelingen*: de opvatting dat politieke vluchtelingen niet in het land zouden mogen verblijven. Deze opvatting leeft in het algemeen veel minder sterk dan exclusionisme van immigranten; slechts in twee landen is die wens duidelijk aanwezig (Letland en Slovenië). Het minst sterk is het willen uitsluiten van politieke vluchtelingen in West- en Oost-Duitsland en Oostenrijk. De drie dimensies van etnisch exclusionisme op individueel niveau hangen positief met elkaar samen in bijna alle onderzochte landen. Etnisch exclusionisme hangt relatief sterk negatief samen met het genoten opleidingsniveau.

De relatie tussen patriottisme en exclusionisme van immigranten en exclusionisme van politieke vluchtelingen bleek in twee op de drie landen niet significant te zijn. Chauvinisme is daarentegen wel positief gerelateerd aan alle drie dimensies van etnisch exclusionisme. Vaak wordt verondersteld dat *elke* positieve attitude ten aanzien van de eigen groep samengaat met een negatieve attitude ten aanzien van andere groepen. De notie van ethnocentrisme dient volgens Coenders dan ook verfiend te worden, omdat *alleen chauvinistische attitudes gepaard gaan met etnisch exclusionisme*.

Ter verklaring van nationalistische attitudes en etnisch exclusionisme presenteert Coenders een 'etnische-competitietheorie', die een integratie is van de sociale identi-

teitstheorie – sleutelwoorden zijn: sociale categorisatie, vergelijking, identificatie en contra-identificatie – en de realistische conflicttheorie, met belangencompetitie als de belangrijkste verklarende variabele. Het theoretisch-conceptuele model geeft aan dat nationalistische attitudes en etnisch exclusionisme hun oorsprong vinden in twee onafhankelijke en twee interveniërende variabelen. De onafhankelijke variabelen zijn de mate van *etnische competitie* in het land en de sociale positie van het individu. De mate van actuele etnische competitie is geoperationaliseerd aan de hand van demografische condities, te weten etnische heterogeniteit en aantal asielaanvragen, economische condities, ofwel BNP en werkloosheidspercentage, en politieke condities, te weten de relatieve omvang van de sociale-zekerheidsuitgaven, en veranderingen in deze indicatoren over een periode van vijf jaar. De indicatoren voor de *sociale positie* van het individu zijn: geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, sociale klasse, inkomen, kerklidmaatschap en kerkbezoek. De effecten van deze onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabelen worden in het model gemedieerd door 'gepercipieerde etnische dreiging' en 'localisme', dat wil zeggen de mate waarin een individu zich richt op de lokale gemeenschap. De algemene hypothese van de etnische-competitietheorie luidt: hoe sterker de feitelijke sociaal-economische, sociaal-culturele of sociaal-historische competitie tussen etnische groepen, des te sterker is de gepercipieerde etnische dreiging, waardoor de mechanismen van sociale identificatie en contra-identificatie versterkt worden, die op hun beurt weer leiden tot sterkere nationalistische attitudes en etnisch exclusionisme.

De 'multi-level'-analyses, waarmee de variantie tussen individuen en de variantie tussen landen tegelijkertijd worden gemodelleerd, tonen overigens zwakke verbanden tussen

de sociale positie van het individu en chauvinisme en etnisch exclusionisme. Twee contextuele kenmerken hebben echter redelijk consistente effecten op chauvinisme en etnisch exclusionisme: verslechtering van de economische omstandigheden en een hoge mate van etnische heterogeniteit. De relaties tussen exclusionisme van migranten en politieke vluchtelingen enerzijds en aantal asielzoekers anderzijds zijn curvilineair. Wel gaan beide intermediaire variabelen – gepercipieerde etnische dreiging en lokalisme – positief samen met chauvinisme en etnisch exclusionisme. In vergelijking tot alle andere variabelen bleek de gepercipieerde etnische dreiging het sterkste effect te hebben op chauvinisme en etnisch exclusionisme. Deze gepercipieerde dreiging hangt op haar beurt samen met achteruitgang in economische condities en het interactie-effect van economische condities en etnische heterogeniteit: naarmate de economische condities van een land slechter zijn, is de positieve relatie tussen etnische heterogeniteit en gepercipieerde etnische dreiging sterker.

De dissertatie van Coenders is een *indrukwekkend* boek. De internationale vergelijking op grote schaal, de *multi-level*-benadering, het identificeren van interveniërende variabelen, en het exploreren van curvilineaire relaties zijn uniek op dit gebied van onderzoek. De gebruikte dataset is van een ongekenne omvang. De data-analyses zijn weloverwogen en gedegen.

Vanzelfsprekend zijn er kanttekeningen te plaatsen. Elk empirisch onderzoek vraagt om duizend-en-een beslissingen door de onderzoeker. Het is bijna uitgesloten dat alle, achteraf gezien, juist of optimaal waren. Ik beperk mij hier tot kanttekeningen bij de conceptualisering, operationalisering en verklaring van 'nationalistische' attitudes.

De *conceptuele* helderheid wordt niet bevorderd door patriottisme een 'nationalistische' attitude te noemen,

en daardoor de attitude van iemand die alleen maar van zijn land en volk houdt en er trots op is maar deze niet superieur acht, al als nationalistisch te beschouwen. Het begrip 'nationalistisch' verliest zijn onderscheidende waarde als bijna iedereen 'nationalistisch' is. Beter is het te spreken over 'nationale' in plaats van 'nationalistische' attitudes en de term 'nationalistisch' te reserveren voor de zeer tot extreem positieve attitude ten aanzien van eigen land en volk. Het begrip 'nationalisme' kan dan het begrip 'chauvinisme' vervangen, dat afgeleid is van de naam van een soldaat uit Frankrijk ten tijde van Napoleon. Coenders schrijft dat hij het begrip 'chauvinisme' gebruikt in navolging van Bar-Tal. Deze verstaat in de desbetreffende publikatie onder chauvinisme echter iets anders: een extreme vorm van nationalisme, gecombineerd met militarisme, zoals in nazi-Duitsland. De multidimensionaliteit van de 'nationalistische attitudes' is overigens niet volledig onderzocht. Coenders gaat vanaf het begin uit van slechts twee dimensies: patriottisme en chauvinisme. Het waarom van die beperking tot twee dimensies wordt niet verduidelijkt. Enkele andere onderzoekers hebben in het verleden méér dan twee dimensies onderscheiden.

Ook de *operationalisering* van nationalistische attitudes roept ook vraagtekens op. De conceptualisering en operationalisering lopen niet geheel parallel. Trefwoorden in de definitie van patriottisme zijn: liefde voor, trots op en een voorwaardelijke en kritische houding ten aanzien van het eigen land en de eigen nationale groep. De *items* die patriottisme operationaliseren, betreffen echter alleen trots en niet de liefde voor en de kritische houding. Zij hebben bovendien alleen betrekking op het land en niet de nationale groep. Bij de chauvinisme-*items* komt het uniek-zijn niet terug in de operationalisering.

Ten slotte het belangrijkste: de *verklaring*. Helaas beperkt de onderzoeker zich tot maar één van zijn twee nationalistische attitudes, namelijk chauvinisme. Gezien de verschillen in relaties van patriottisme en chauvinisme met de diverse dimensies van etnisch exclusionisme is het juist wetenschappelijk en maatschappelijk belangrijk te verklaren waarom de één de attitude van patriottisme ontwikkelt en de ander de attitude van chauvinisme, en waarom landen verschillen in patriottisme en chauvinisme. Wat dit betreft is het ook een gemis dat een nadere analyse van de *relatie tussen patriottisme en chauvinisme* ontbreekt. Een belangrijke vraag is of patriottisme en chauvinisme een cumulatieve hiërarchie vormen. Bovendien is de verklaarde variantie in chauvinisme in totaliteit niet indrukwekkend (16,8% van de variantie op individueel niveau en 56,4% op land-niveau). Daarmee is de kernvraag in deze empirische studie maar voor een deel beantwoord. Een oorzaak is het beperkte verklarende model. Wat bijvoorbeeld ontbreekt, zijn de intensiteit en inhoud van de nationale socialisatie. In alle landen krijgen mensen van jongsaf positieve emoties en positieve informatie over eigen land en volk aangereikt, bijvoorbeeld via nationale rituelen, georganiseerd door politieke elites, nationale toespraken van politieke elites en nationaal georiënteerde lessen op school. Andere landen en volkeren en etnische minderheden worden daarbij nogal eens als contrast gebruikt. Verschil in intensiteit en inhoud van deze nationale socialisatie is in het onderzoek niet meegenomen. Dit is te meer opmerkelijk omdat socialisatie op een ander gebied *wel* als verklarende variabele is opgenomen, namelijk de socialisatie van democratische waarden. Coenders verwachtte dat een hoger opleidingsniveau samengaat met minder chauvinisme en dat dit verband sterker is in landen met een

lange traditie van democratische socialisatie in vergelijking tot landen zonder die traditie, omdat zij nog maar sinds kort een democratie zijn.

Maar deze verwachting kwam niet uit. Coenders lijkt daarover verbaasd te zijn als hij schrijft dat onderwijsinstellingen niet schijnen te streven naar vermindering van nationaal favoritisme. Vanuit de socialisatieliteratuur ligt een tegenovergestelde verwachting meer voor de hand: er is meer chauvinisme in een land naarmate het onderwijs chauvinistischer is, en politieke elites meer de superioriteit van eigen land en volk in hun toespraken beklemtonen en meer chauvinisti-

sche rituelen organiseren. Een reden voor het *wel* opnemen van de democratische socialisatie en het niet opnemen van de nationale socialisatie als verklarende variabele voor nationale attitudes zal de beschikbaarheid resp. het ontbreken van de benodigde data wel zijn. In een noot merkt Coenders op dat hij gehinderd is door de noodzaak zich te verlaten op beschikbare secundaire data. Gevolg is wel dat er maar bescheiden voortgang is geboekt in de wetenschappelijke verklaring van verschillen in chauvinisme (nationalisme). Voor vervolgstudies zou het goed zijn indien betere operationaliseringen en andere verklarende

variabelen in de voor 2003 geplande tweede module van het ISSP worden opgenomen.

Deze kanttekeningen laten onverlet dat Coenders' studie *wetenschappelijk van groot belang* is. De onderzoeksvragen raken de kern van de studie van nationalisme en etnische relaties.

DR HENK DEKKER is verbonden aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden en is tevens bijzonder hoogleraar voor de sociaal-wetenschappelijke studie van de Nederlands-Duitse betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.

## Europa ontvoerd en op de koffie

ANTON VAN HOOFF

IEDER JAAR VERKEN IK MET ONGEVEER vijftig gymnasiasten uit heel Europa het land waar de idee Europa geboren is: Griekenland. De scholieren komen niet alleen uit West-Europa, maar ook uit Rusland, Kroatië, Letland, Bulgarije en Roemenië, landen waar de gymnasia een herbloeie beleven. Helaas hebben onze pogingen Brussel te overtuigen dat we met onze zomerschool Euroclassica waarlijk Europese opvoeding bieden, gefaald. We zouden zo graag meer jonge mensen uit de nieuwe democratieën de culturele dimensie van Europa laten ervaren, maar het officiële Europa blijft een zaak van commercie en communicatie.

Staande op het slagveld van Marathon, waar de Atheners in 490 v. Chr. de Perzen terugsloegen, leggen we de jonge Europeanen uit dat hier de idee Europa ontstond. Het verbazingwekkend succes van de Grieken tegen het machtige oosten

behoefde een verklaring. Herodotos gaf die in zijn *Historia*: de wereld van de

Perzen, Asia, was fundamenteel anders dan de Griekse. Hier vrije, verantwoordelijke mensen, die wisten waarvoor ze vochten, daar een massa slaven, onder een autocratische koning. In de geografische beschrijving die hij van de werelden geeft, komt de betekenis van 'Europa' tot uiting: naar zijn idee is het even groot als Asia en Afrika (Libië) samen. Door Herodotos staat Europa letterlijk op de kaart. Als men nu op zuiver geografische grondslag werelddelen zou onderscheiden, kreeg Europa zeker niet die status: feitelijk is het niet meer dan een aanhangsel van Azië. Herodotos is, zo vertel ik de gymnasiasten, niet alleen volgens het beroemde woord van Cicero de 'vader van

Peter H. Gommers: *Europe – What's in a Name. Leuven: Leuven University Press, 2001; 224 blz. (groot formaat), ill. in kleur; 58,- euro; ISBN: 90-5867-149-6*

de geschiedschrijving' (*pater historiae*), maar ook de *pater Europae*.

Vanuit deze belangstelling voor de wortels van Europa gaf ik gretig gehoor aan het verzoek van de redactie om Gommers' boek te bespreken. Ik verwachtte ervan een verdieping van mijn simpele les in Europakunde.

Alles is gedaan om dit boek allure te geven. Professor Karel van Miert geeft als president van de Universiteit Nijmegen en als voormalig EU-commissaris in een *Foreword* zijn zegen aan dit werk. Het dankt zijn ontstaan, zegt de auteur in de *Introduction*, aan zijn nieuwsgierigheid naar wie op het idee kwam werelddelen en dus ook Europa te onderscheiden. Het onderzoeken

van het concept is het onderwerp van het eerste deel van het boek: 'Europe's Name: The Geographical and Mythological Basis'. Het tweede, omvangrijkste deel behandelt de invloed van de mythe van Europa op de Europese beeldende en literaire kunst.

Het was een erg gelukkige gedachte van Gommers om niet simpelweg bij het begin te beginnen, maar als uitgangspunt de periode te nemen toen Europa op de kaart kwam te staan. Dat gebeurde met de opkomst van de cartografie in de vijftiende en zestiende eeuw. Vandaar volgen we in hoofdstuk A het spoor terug en gaan in omgekeerd-chronologische volgorde via middel-eeuwen en oudheid na wat het geografische begrip Europa, of wat ervoor door kan gaan, inhield. Ten slotte komen we in het oude Egypte terecht. In hoofdstuk B onderzoekt Gommers wie de echte Europa van de Grieks-Romeinse mythologie is. Het (korte) hoofdstuk C gaat over de werelddelen en hun namen, in de oudheid wel te verstaan, wat de auteur vergeet te specificeren.

Deel II behandelt in vijf hoofdstukken in chronologische orde de artistieke verwerking van het verhaal van het Phoenicische meisje Europa, dat door Zeus, in de gedaante van een stier, van Libanon naar Kreta wordt gebracht.

Zoals hier geschetst is de opzet van het boek veelbelovend genoeg. Enkele tientallen bladzijden hield deze welwillende lezer de moed erin, maar toen moest hij bekennen dat hij een mislukt boek onder ogen had. Gommers doet roerend zijn best. Hij debiteert enorm veel weetjes, maar hij laat de lezer in het ongewisse wat zij ertoe doen. Talrijke bladzijden zien eruit als artikelen uit een encyclopedie. In iedere alinea wordt weer iemand behandeld die iets met Europa heeft gedaan, maar het verband is volkomen zoek.

Nu ja, misschien is het boek een nuttige Europa-encyclopedie. Maar helaas kan het boek ook als naslag-

werk niet door de beugel. De informatie op mijn eigen vakterrein, de klassieke oudheid, is uiterst onnauwkeurig, wat mij weinig vertrouwen geeft in de rest van het boek. Namen worden voortdurend verhaspeld: Isodoros van Sevilla voor Isidorus, Dicaerchos voor Dikaiarchos (of desnoods Dicaearchos), Homeric Hymnes voor dito Hymns, een onbekende schrijver die de Scholiast heet – Gommers weet kennelijk niet dat een scholiast een antiek of Byzantijns commentator van een klassiek werk is. Herodotos heeft niet de *Persian Wars* geschreven, maar de *Historiën* (die in de beschrijving van Perzische oorlogen culminereren). Horatius' voornaam is Quintus, niet Quintas. The 'Pompeian Portico' is de Porticus van Pompeius (of: Pompey). De 'Portico Europae' (moet zijn: Porticus Europae) zou te vinden zijn op de 'Campus Martinus'; ik zou maar op de Campus Martius (Mars' Field) gaan kijken. Mijn recensie-exemplaar staat vol vraagtekens en driftige doorhalingen.

Afgezien van enkele generalisaties in de inleidingen en epilogen lijkt de auteur geen greep op het materiaal te hebben. Ook in het tweede deel, 'Europa and the Arts', rijgen de namen zich aaneen. Het Engelse proza maakt een ongeïnspireerde indruk. Een enkele keer doet het de lezer onbedoeld glimlachen, bijvoorbeeld op bladzijde 78: 'Julius Caesar Germanico (moet zijn: Germanicus) was a famous Roman general (15 BC – AD 19). Before he was killed by poison, he wrote ...' Het is ongetwijfeld nuttig te weten dat Germanicus nog bij zijn leven iets schreef.

Natuurlijk zijn er wel leuke bijzonderheden te vinden, bijvoorbeeld dat de metamorfose van Zeus in een stier in de middeleeuwen christelijk wordt geduid als een prefiguratie van het Lam Gods (blz. 97), maar de schrijver laat het aan de lezer over zulke bloemen te plukken uit een ongecultiveerde tuin.

In het deel over de artistieke verwerking worden natuurlijk literaire teksten aangehaald. Maar waarom in modern Engels, in oud-Engels, in oud-Frans en niet in andere Europese talen (eventueel met Engelse vertaling)?

Als Gommers had volstaan (authentieke) teksten en afbeeldingen te presenteren, had hij wellicht een aardig werk geproduceerd – 'geschreven' mag dat niet heten. Het verraderlijke van het boek zoals het er nu ligt, is namelijk dat het bij doorbladeren een heel innemende indruk maakt. De lectuur stelt echter bitter teleur. Als er een functie voor *Europe – What's in a Name* is, dan is het deze: een geschenk voor Europese relaties die door hun drukke werkzaamheden toch niet aan lezen toekomen.

DR. ANTON J.L. VAN HOOFF is universitair hoofddocent klassieke geschiedenis aan de Universiteit Nijmegen. Behalve wetenschappelijk en educatief publiceert hij ook in dagbladen (*de Gelderlander*, *NRC Handelsblad*, *Trouw*).

**William Hopkinson: Enlargement: a new Nato.**

*Parijs: Institute for Security Studies of the Western European Union, Chaillot Paper 49, oktober 2001; viii + 100 blz.; gratis  
ISSN 1017-7566*

In deze studie geeft Hopkinson allereerst een schets van de veiligheidssituatie in Europa, de doelstellingen en zorgen van de Verenigde Staten en de huidige rol en functies van de NAVO. Ook de druk van bepaalde landen om (na toetreding van Tsjechië, Polen en Hongarije) eveneens tot de NAVO toegelaten te worden, de reeds gedane toezeggingen, en de diverse mogelijke vormen van uitbreiding komen aan de orde. Tegen deze achtergrond bespreekt hij in het kort de positieve en negatieve factoren die verbonden zijn aan de toelating van de negen 'confirmed candidates', te weten Albanië, Bulgarije, Estland, Letland, Litouwen, Macedonië, Roemenië, Slowakije en Slovenië (en eventueel nog Kroatië). Hopkinson concludeert dat het voor de Europese veiligheid, zowel de onmiddellijke als die op de korte en lange termijn, gewenst is deze landen, inclusief Kroatië, in de NAVO op te nemen. Met betrekking tot Rusland betoogt de auteur dat 'the PJC [Permanent Joint Council] should be invigorated' als een plek waar reële zeggenschap van Rusland, waar het de Europese veiligheid betreft, gestalte kan krijgen. Als de Russen hiermee tenminste genoegen willen nemen. Beter ware het als er sprake was van een directe uitwisseling van gedachten met Rusland – zonder zich vast te leggen op een bepaalde uitkomst daarvan – over de gevolgen voor alle partijen als ook Rusland uitgenodigd zou worden voor het lidmaatschap van de Alliantie (blz. 99). Tevens zullen de EU en de Verenigde Staten diep moeten gaan nadenken over wat te doen met Oekraïne en andere niet-leden. Tot slot volgt er een waarschuwing: uit-

## Boek aankondigingen

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

breiding van de NAVO kan worden gezien als een deel van haar transformatie. Het is het waard de NAVO te handhaven, omdat zij in de huidige veiligheidsbehoeften van haar leden kan voorzien. Maar uitbreiding om de uitbreiding zelf is niet gewenst. Doel van uitbreiding dient te zijn de NAVO als nuttig instrument voor de Europese veiligheid te behouden. Hopkinson is historicus en was in Britse overheidsdienst betrokken bij de relaties tussen leden van NAVO en Warschaupact, bij NAVO-, WEU- en EU-zaken en wapenbeheersing. (F.v.d.B.)

**Dana H. Allin, Franz-Lothar Altmann, Marta Dassù, Tim Judah, Jacques Rupnik and Thanos Veremis; Dimitrios Triantaphyllou (Ed.): What status for Kosovo?**  
*Parijs: Institute for Security Studies [of the] Western European Union, Chaillot Paper 50, oktober 2001; vi + 111 blz.; gratis  
ISSN 1017-7566*

In deze bundel met als onderwerp de status van Kosovo treft men analyses aan over de (onbedoelde) gevolgen van de militaire ingreep in Joegoslavië; bespiegelingen over de huidige en toekomstige status van Kosovo; de regionale en interne krachten die thans in de regio werkzaam zijn; en de relatie tussen het vraagstuk-Kosovo en de toekomst van de zuidelijke Balkan. Het Westen is verplicht, zo betoogt een van de auteurs, blijvende verantwoordelijkheid te aanvaarden voor de ontwikkeling van de regio, in het bijzonder voor 'Kosovo state-building,

including safeguarding the rights of Serb minorities' (blz. 17). De toekomstige status van Kosovo blijkt een moeilijke kwestie en de meningen lopen uiteen: men doet er het beste aan de huidige situatie voorlopig te bevriezen; gestreefd dient te worden naar een losse regionale unie; in ieder geval moet duidelijk zijn 'that there is no room for returning to the status quo ante in the relationship between Serbia and Kosovo, thus foreclosing any temptation that may arise in Belgrade' (blz. 53). In de voorzienbare toekomst zal geen sprake kunnen zijn van werkelijke onafhankelijkheid, omdat 'the will in the international community to support independence' ontbreekt (blz. 67). De oude band met Joegoslavië kan echter niet worden hersteld en de internationale voorstellen, zoals die van een 'conditional independence', gaan wel in de richting van onafhankelijkheid. Triantaphyllou, verbonden aan het wetenschappelijk instituut van de West-Europese Unie, verwerpt in zijn slotconclusie het idee van een voorlopige bevriezing van de statuskwestie: integendeel, 'that issue needs to be addressed today' (blz. 99). Dat betekent niet dat Kosovo onafhankelijkheid zal worden verleend, maar 'that the prospect of independence is on the table' (blz. 100). De vraag die dan beantwoord moet worden, is of een onafhankelijk Kosovo een stabiliserende factor in de regio kan zijn. Dit zou alleen mogelijk zijn, aldus Triantaphyllou, bij een 'comprehensive approach to the region' (Kosovo, Servië en Albanië) en bij een

directe dialoog tussen Belgrado en Priština. 'Under these conditions, a comprehensive approach which ensures that Kosovo's frontiers are a product of a bilateral accord with Serbia, focuses on ridding Kosovo of its mafia structures, secures provisos ruling out a "Greater Albania" or a "Greater Kosovo" and commits Kosovo's ruling élite to EU principles could very much guarantee an independent Kosovo which is not a threat to regional stability.' (F.v.d.B.)

**Mark Mazower: The Balkans.**

Londen: Phoenix Press, (2000) 2001; ix + 160 blz.; ISBN 1 84212 463 3

Mazower, hoogleraar geschiedenis, won met deze publikatie de *Wolfson History Prize 2000*. Ze bevat in kort bestek een overzichtelijke geschiedenis van de Balkan vanaf de val van Constantinopel in 1453 tot heden, en ze gaat vergezeld van een jaartallenlijst en een aantal landkaarten met de zich in dit tijdperk periodiek wijzigende grenzen. Hij gaat na welke gebeurtenissen het leven van de bewoners van het subcontinent hebben bepaald, behandelt de godsdienstige ontwikkeling van het gebied in het Ottomaanse Rijk en analyseert de turbulente 19de en 20ste eeuw (de invloed van Griekenland en de diverse Griekse invasies, de tegenstellingen tussen Oostenrijk en Rusland, de interventies van de grote mogendheden en de gevolgen van de Eerste en Tweede Wereldoorlog). In de 19de eeuw, die zich uitstrekt van de Franse revolutie tot de uiteindelijke ineenstorting van het Ottomaanse rijk in 1923, ontstond het politiek profiel van de moderne Balkan. Onafhankelijke staten volgens het nationaliteitsprincipe vervingen het 500-jaar oude Rijk dat de Romeinen had opgevolgd, ook al bleven vele van de 'kleinere volken' voorlopig onderhevig aan de macht van het Ottomaanse of Habsburgse Rijk. Er was bovendien veelvuldig sprake

van irredentisme, met de daarbij behorende onrust. En het vermogen aan dit streven inhoud te geven werd sterk overschat: 'But if the Balkan states overestimated their own irredentist capacities, the Great Powers failed to take them seriously enough', aldus de auteur. Ze hadden een lage dunk van hun eigen schepingen en behandelden de Balkanstaten als marionetten. De nazi-bezetting in de Tweede Wereldoorlog was een stimulans voor een etnische burgeroorlog. Gekoppeld aan de gebeurtenissen in de naoorlogse situatie, onder meer de Griekse burgeroorlog, was in 1950 de etnische samenstelling van de Balkan ingrijpend veranderd. De Koude Oorlog, het experiment van Tito met zijn eenpartijstelsel, en het uiteenvallen van het sovjetrijk waren ten slotte opnieuw van grote invloed op de Balkan. Volgens de auteur worden de Balkanstaten in het huidige tijdperk echter niet zozeer bedreigd door keizerrijken, zelfs niet door concurrerende en vijandige buurstaten, maar door het neoliberalisme van de internationale economie. Toetreding van Griekenland en de Balkanstaten tot de Europese Unie vereist grote aanpassingen. In een epiloog bestrijdt de auteur dat de Balkan gewelddadiger is dan andere regio's en dat bloeddorstigheid in de geschiedenis van de Balkan zit ingebakken. Dit idee is het gevolg van het feit dat waarnemers te vaak 'the myths spun by nineteenth-century romantic nationalists [have mistaken] for eternal truths' (blz. 133). (F.v.d.B.)

**Dimitrios C. Christopoulos: Regional Behaviour. Political values and economic growth in European regions.**

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; x + 188 blz.; £ 42.50 ISBN 0-7546-2016-6

Tegen de achtergrond van de ideeën over 'regionale autonomie' en 'Europese integratie' tracht auteur in een

tweetal regio's de invloed na te gaan van de politieke en zakenelites en van hun interacties en waardenpatronen, op de economische groei. Het betreft hier een vergelijkend onderzoek van West-Schotland en West-Kreta, waarbij de aard en mate van interactie en de waardenpatronen van de vertegenwoordigers van de elites in deze regio's worden nagegaan en de invloed daarvan op de economische groei wordt geëvalueerd. Hij doet dit aan de hand van bestaande wetenschappelijke lectuur, statistische gegevens, interviews met vertegenwoordigers van genoemde elites en een analyse van de politieke en economische structuur van beide regio's. De Schotse regio *Strathclyde* - met de zich daarin bevindende stad Glasgow - werd gekozen als typisch voorbeeld van een kwijnend industrieel gebied, terwijl het eiland Kreta 'appears to have the most appropriate cultural and historic background in Greece for the research questions explored here' (blz. 31). Het onderzoek resulteert in een aantal voorlopige hypothesen, al is duidelijk dat *Strathclyde* een veel beter resultaat laat zien dan Kreta wat economische groei betreft. Opvallend is dat de elites van het Schotse gebied het onderling met elkaar eens zijn over kwesties van 'structurele efficiency', maar van mening verschillen als het gaat om kwesties van sociale rechtvaardigheid. Maar hun verschillende 'political or social equality attitudes' staan interactie en bereidheid samen te werken, gezien hun gedeelde waarden wat efficiency betreft, niet in de weg. In het geval van Kreta spelen krachten als centralisatie en *cliëntelisme* (en strijd daartegen) een rol. In een bijlage verklaart de auteur - verbonden aan de Universiteit van West-Engeland, Bristol - de gevolgde methodiek en de daarbij optredende moeilijkheden, en gaat hij in op de validiteit van de door hem gebruikte variabelen en indicatoren. (F.v.d.B.)

**B.R. Bot,**

Head of the Permanent Representation of the Netherlands at the European Union, deals with the protection and promotion of the Dutch interests in Brussels. After determining what is meant by the Dutch interests, the author indicates the real power centres within the EU institutional structure and elaborates on the evolution in power configurations. He subsequently deals with the distribution of Dutch nationals in the civil service of the European Commission. Dutch participation is, contrary to negative comments in Dutch newspapers, not unsatisfactory, although the age-structure of the Dutch civil servants within the European Commission calls for some concern. The author's conclusion is that the Netherlands may be reasonably satisfied with the way in which its interests have been pursued in Brussels during the last decades.

**Emilie Baillieul & Hendrik Vos**

present an evaluation of the Belgian Presidency of the European Union during the period July-December 2001, in particular as regards the debate on the future of the Union. It was the Belgian Prime Minister Guy Verhofstadt's aim to use his Presidency to direct this debate on the basis of a true European conviction and he seems to have succeeded. Thorny questions related to a European constitution, to the separation of the European Treaties and the strengthening of European competencies were addressed without reservations. The Laken Declaration, with the establishment of the Convention, has created a dynamic political climate which should not be underestimated. The coming months will determine whether with the launching of the Convention a transparent as well as effective process has started towards a more decisive Union.

**Jan Werts**

elaborates on the general performance of the Belgian Presidency. For Prime Minister Guy Verhofstadt and Foreign Secretary Louis Michel the stakes were high. The reasons were that leading Belgium top politicians of the past: Jean-Luc Dehaene, Wilfried Martens and Leo Tindemans, only gained authority in Belgium after proving their leadership in the European Union. After a premature 'false start', the Presidency was sucked into the vortex of terrorism in September. Nevertheless, Belgium operated with flexibility under the bowler of the surrealist René Magritte. Under this symbol of the President, on the climax of the political crisis in Afghanistan, it appeared that when a real crisis occurs, the 'Big Three' are in fact the President. The consequences for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU are far-reaching. The author arrives at the conclusion that the smaller countries in an enlarged Union with 25 or more member states should accept a rotating CFSP Presidency of the largest three or four member states. The future

will reveal whether the Laken Declaration has been the milestone of this Presidency, which requires a change in the future development of the Union. More important for the future seems to be the breakthrough in the current stagnating Justice and Home Affairs development, provided the far-reaching package of measures against terrorism and criminality is implemented. Another conclusion, contradicting earlier expectations, apart from the above mentioned package of measures, is that events of 11 September in the United States did not change the policies of the EU.

**Stephan Keukeleire**

surveys the growing tension between the largest EU member states and the other EU states in the formulation of a European foreign policy, which became obvious in the two mini summits of the United Kingdom, France and Germany in the aftermath of September 11. Referring to the experience with 'Contact Groups' of the largest member states during the Bosnia and Kosovo wars and to the large member states' behaviour in other crises, the author formulates several arguments for and against the use of Contact Groups and Directorates. He argues against the complete rejection of a special status for the largest member states as well as against the idea of a directorate (directorium) as a solution for the current problems of EU foreign policy. The author suggests an alternative system based on package deals and on a number of 'EU Contact Groups' for a limited number of regions and foreign policy issues. These EU Contact Groups would include those (large and smaller) member states that have a special interest in these specific regions and issues - with the largest member states being automatically involved in more EU Contact Groups than the smaller states.

**Dennis Hesselting & Lousewies van der Laan**

argue that the democratic deficit of Europe lies in The Hague. The Dutch Parliament fails in her control duties, whereas it is both desirable and possible to correct this situation at short notice. With the EU enlargement imminent, six concrete steps should be taken forthwith. In this respect a European 'Third Chamber' of national politicians has no added value whatsoever.

**Luc de Vos**

advocates the restructuring of the Belgian Armed Forces in order for Belgium to acquire the military capacity which is required to be a useful and indispensable component of an independent European defence. Because restructuring involves a long-term process it is necessary to put beacons in order to keep orientation in the course of this process; these beacons are general principles governing the restructuring of the Armed Forces, such as integration, specialization, efficiency and recruitment.

## Frits Boterman

deals with the effects of the terrorist attacks in America and the war in Afghanistan on the foreign policy of Germany. The policy of the German prime minister (Bundeskanzler) Gerhard Schröder shows a large degree of continuity (the military contribution to the international actions in Kosovo and Macedonia) and at the same time there is an attitude in international affairs that shows discontinuity. For the first time since 1945 German troops are active in an area outside of Europe. The Afghanistan crisis has strengthened the position of Schröder as an international statesman (the Bonn Conference was a diplomatic success for Germany), but the problem is still how to deal with the

uncertainty about the future of European security and defence policy. Although it is too early to determine the long-term effects of the terrorist attacks in New York and Washington, the position of the Federal Republic in the EU and the relationship with Russia have changed. The new situation brings two dangers: first, of undermining democracy by severe measures against terrorism which may threaten privacy and the rule of law; and in the second place there is the dilemma that Germany will be overstretched, in particular where the military role of the Bundeswehr is concerned. For Germany it has been a long way to the West, but in this election year the main question will be: can the Red-Green coalition survive?

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** State Aid Policy and Practice in the European Community - An Integrative and Interactive Approach (workshop)  
**Plaats** European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22 (Groene conferentiezaal 1.45), Maastricht  
**Organisator** EIPA  
**Kosten** 600 euro  
**Datum** 11 en 12 maart  
**Aanmelding** Mw. Gediz Cleffken (email: g.cleffken-turan@eipa-nl.com; tel. 043-3296279)

**Activiteit** State Aid Policy and Practice in the European Community - An Integrative and Interactive Approach (workshop)  
**Plaats** European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22 (Groene conferentiezaal 1.45), Maastricht  
**Organisator** EIPA  
**Kosten** 600 euro  
**Datum** 21 en 22 maart  
**Aanmelding** Mw. Sonja van de Pol (email: s.vandepol@eipa-nl.com; tel. 043-3296371)

**Toezicht & Controle: Minder Afstand, Meer Grip?**  
(landelijk Congres der Bestuurskunde)  
Erasmus Expo- en Congressentrum, Rotterdam  
Bestuurskundestudenten van Erasmus Universiteit Rotterdam  
onbekend  
7 en 8 mei  
tel. 010-4088563; zie ook www.lcb.nl

**Activiteit**  
**Plaats**  
**Organisator**  
**Kosten**  
**Datum**  
**Aanmelding**

**From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System**  
(2002 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law)  
T.M.C. Asser Instituut, R.J. Schimmelpennincklaan 20-22, Den Haag  
T.M.C. Asser Instituut  
onbekend  
4,5 en 6 juli  
Mw. M. van der Ark (email: m.h.a.van.der.ark@asser.nl; tel. 070- 3420329)

**Activiteit**  
**Plaats**  
**Organisator**  
**Kosten**  
**Datum**  
**Aanmelding**