

INTERNATIONALE Spectator

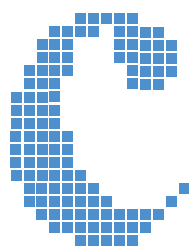
Doorstart van de Frans-Duitse motor?

De Europese Unie en het legitimititeitsprobleem

Het subsidiariteitsbeginsel onder de loep

Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in Europa

Bedrijfsleven aan zet in ontwikkelings samenwerking



Jaargang 57, nr 3, maart 2003

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 te 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

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
telefoon 0592-379555

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 veele-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

Inhoud maart 2003

TON NIIHUIS

Duitsland zwalkend maar onvermijdelijk 113

A. VAN STADEN

Veertig jaar Frans-Duitse samenwerking in Nederlandse ogen 115

KAREN DE JONGHE & PETER BURSENS

Naar een meer legitiem Europa?: Evaluatie van de hervormingen van de Europese Raad 120

KAREL BOUTENS

Het subsidiariteitsbeginsel: een kwestie van toepassing 127

DENNIS BROEDERS & MONIKA SIE DHIAN HO

Voorbij fort Europa? Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in een Europabrede Unie 133

MARIEKE SANDERS

Europese ontwikkelingsamenwerking op keerpunt: bedrijfsleven aan zet 139

RESPONS/REPLIEK

J.W. VAN DER MEULEN

Nederland en de vermeende crisis binnen de OVSE 144

EDWIN BAKKER

Repliek 145

TOM CASIER

De uitbreiding is rond: en nu het perspectief van de buitenstaanders 146

BOEKBESPREKINGEN

ROB BOUDEWIJN & MENDELTIJE VAN KEULEN OVER

Handboek voor belangenbehartiging in Brussel 148

SIMONE MELIS OVER

Christen-democraten, liberalen en hun visie op Europa 150

JAN-WILLEM BROUWER OVER

Meer Belgische bronnen van buitenlands beleid 151

S.W. COUWENBERG OVER

Is nationalisme een louter negatief fenomeen? 153

BEN HOETJES OVER

Integriteit alom – op zoek naar corruptie en wanbestuur 156

YVONNE DELHEY OVER

Lord Dahrendorf over zijn *Werdegang* 158

ANDRE RAS OVER

Democratie zonder democraten 160

SIGNALEMENTEN

AGENDA

SUMMARIES

164

Duitsland zwalkend maar onvermijdelijk

TON NIJHUIS

DE FRANS-DUITSE AS ALS MOTOR VOOR HET PROCES VAN Europese integratie wordt met een zekere regelmaat door politieke analisten doodverklaard en evenzovele malen beschreven als een samenwerking die niet echt verbroken kan worden, omdat beide landen uiteindelijk toch op elkaar zijn aangewezen. Afhankelijk van het perspectief dat wordt ingenomen, kan het stroever lopen van de as beschreven worden als indicatie voor het naderend einde, óf als een tijdelijke storing die na verloop van tijd wel weer zal worden hersteld. Omgekeerd kan intensivering van de betrekkingen gezien worden als bewijs van kracht en duurzaamheid, óf als tijdelijke opleving, die echter nooit zal leiden tot het herstel van glorieuze dagen onder Schmidt en Giscard, en Kohl en Mitterrand. De verhoudingen op het Europese continent zijn nu eenmaal definitief gewijzigd.

Onbetwist is dat zonder Frans-Duitse initiatieven of compromissen in Europa weinig gebeurt. Dit gebrek aan daadkracht en politieke wil zal met de uitbreiding slechts toenemen. Hoe groter het aantal lidstaten, hoe groter de behoefte aan coalitie van landen die het initiatief neemt, die ervoor zorgt dat voorstellen op de agenda komen, afspraken worden nageleefd, compromisvoorstellen worden uitgewerkt en tegenhangers onder druk worden gezet.

De Frans-Duitse as is daarom vooralsnog onmisbaar. Dat het uiteindelijk toch meestal weer de Fransen en Duitsers zijn die met gezamenlijke voorstellen komen voor slepende problemen, zegt vaak minder over de kracht van de Frans-Duitse as, maar des te meer over de afwezigheid of zwakte van andere coalities die het voortouw kunnen nemen. In die zin is de Frans-Duitse as altijd een belangrijk fundament geweest dat het Europese bouwwerk kon schragen.

In alle discussies over stemprocedures en gekwalificeerde meerderheden wordt vaak vergeten dat voortgang in Europa uiteindelijk afhangt van de bereidheid in de afzonderlijke landen tot verdergaande integratie. Delors kon slechts zo'n sterke voorzitter zijn omdat Kohl en Mitterrand het als hun taak zagen het Europese integratieproces op stoom te houden. Ook het communautaire Europa stoelt uiteindelijk op consensus, op de instemming van alle deelnemende landen.

De Frans-Duitse samenwerking heeft lange tijd goed gefunctioneerd, omdat beide partijen er om uiteenlopende redenen baat bij hadden. Frankrijk zag zijn mondiale machtsverlies gecompenseerd door een Europees politiek

leiderschap dat kon steunen op het economisch gewicht van Duitsland. Duitsland vormde door deze samenwerking geen bedreiging meer en Frankrijk hoopte via Europa enigszins tegenwicht te kunnen bieden aan de Verenigde Staten. Voor Duitsland stonden inbedding in Europa en inkapeling in multilaterale verbanden voorop. Dit was de snelste weg om van een verwoest en gewantwoord land een welvarende en gerespecteerde bondgenoot te maken.

Deze succesvolle samenwerking was mede mogelijk doordat er na de deling van Duitsland sprake was van een zeker evenwicht tussen beide landen. Hoewel de onderlinge machtsverschillen steeds duidelijker werden, kon de schijn van evenwicht tot aan de val van de Muur worden opgehouden door de stilzwijgende afspraak deze verschuiving te negeren. Na de Duitse eenwording sloeg de balans echter zo ver naar Duitse zijde door, dat de mythe van gelijkheid niet meer in stand te houden was.

In het kielzog van 1989/90 raakten nog meer evenwichten in Europa uit balans, bijvoorbeeld die tussen de kleine en grote landen. De kleine landen verloren duidelijk aan macht en invloed ten gunste van de grote. Nederland heeft veel moeite dit gegeven te accepteren en te verdisconteren in het eigen beleid. Daarnaast is het altijd al wankel evenwicht tussen het communautaire en intergouvernementele karakter van de Unie nog labiel geworden, terwijl de moeizame balans tussen noord en zuid wordt belast door een nieuwe Oost-West-tegenstelling. Het evenwicht tussen betalende en ontvangende landen is door de toenemende kosten (uitbreiding; gemeenschappelijk landbouwbeleid; structuurfondsen) en de onwil en het onvermogen van Duitse zijde nog langer de betaalmeeester van Europa te spelen, ook al ver te zoeken.

Het is gegeven deze algehele herschikking van de verhoudingen niet verwonderlijk dat menig land enigszins onzeker werd en zich ging heroriënteren op zijn plaats in Europa. Dit heeft geleid tot voorzichtige en weinig standvastige politiek en tot de zekere in-zichzelf-gekeerdheid die zo kenmerkend is voor het afgelopen decennium. De Duitsers kregen het druk genoeg met hun eigen problemen en de Franse regering beseft al snel dat de positie van het land in het post-Jaltatijdperk danig was verzwakt. Dit besef resulteerde in een afwijzender houding ten aanzien van het afstaan van macht aan Brussel. Het werd immers steeds twijfelachtiger of Parijs een dominante rol zou kunnen blijven spelen in de Europese politiek. Niet voor niets werd de

Franse politiek ook wel omschreven als 'managing decline'.

Duitsland werd alom beschouwd als de grote overwinnaar. De versterkte machtspositie bracht ook gevaren mee. Voorkomen moest worden dat het aloude wantrouwen tegen een groot en machtig Duitsland in het centrum van Europa weer de kop zou opsteken. Verdergaande integratie was daarom voor de Bondsrepubliek van het allergegrootste belang. De inkapseling van Duitsland was immers de oplossing gebleken voor *die deutsche Frage*. In Nederland bestond daarom de hoop dat Duitsland nog sterker dan voorheen een voorttrekkersrol in de Europese integratie op zich zou nemen. Kohls bereidheid zwaar te investeren in de Europese eenwording, onder meer door het opgeven van de D-Mark en zijn pleidooien voor een politieke unie, rechtvaardigden die hoge verwachtingen ook min of meer.

De Bondsrepubliek raakte echter, zeker in de tweede helft van de jaren '90, steeds meer in zichzelf gekeerd. De enorme kosten van de eenwording, de problematische integratie van de beide Duitslanden, de aanhoudende economische malaise en de stijgende werkloosheid, het onvermogen de economie en de arbeidsmarkt te liberaliseren, problemen rondom de pensioenvoorzieningen en in het gezondheidswezen (om slechts enkele voorbeelden te noemen), hebben geleid tot een defaitistische stemming en tot *Nabelschau*. In Duitsland is men vooral met Duitsland bezig.

Europa neemt niet meer die centrale positie in de Duitse politiek in die het altijd heeft ingenomen. Maar omgekeerd geldt ook dat de Bondsrepubliek voor de overige Europese landen niet langer het vanzelfsprekend aanspreekpunt is. De hoop van de landen in Midden- en Oost-Europa op financiële steun uit Berlijn en op investeringen van het Duitse bedrijfsleven is goeddeels vervlogen nu de Duitse staatskas leeg is en de economie in een deplorabele staat verkeert. Een land dat wat betreft economische groei ergens achteraan bungelt en uit Brussel waarschuwing na waarschuwing ontvangt, krijgt bovendien niet langer die voorbeeldfunctie toegedicht die het zo lang vervuld heeft.

En wat betreft een andere belangrijke wens die in de nieuwe lidstaten speelt, namelijk die van veiligheid, is, zeker in de Irak-crisis, duidelijk geworden dat men daarvoor al helemaal niet in Berlijn hoeft aan te kloppen. Bijna een halve eeuw van vakantie van de wereldpolitiek, van het denken in termen van *Zivilstaat* en 'nooit meer Duitse soldaten', drukt nog steeds zijn stempel op de Duitse politieke cultuur. Fischer en Schröder leken aanvankelijk het land te leiden naar een volwassener rol in de internationale politiek. Deze winst is het afgelopen jaar verkwanseld. Schröder mag dan wel vaak hebben verklaard dat 'betrouwbaarheid' het kernbegrip van de Duitse buitenlandse politiek moet zijn. Maar als politicus die groot is geworden in de provincie, heeft hij weinig affiniteit met de internationale politiek en speelt diplomatie in zijn denken een ondergeschikte rol.

Franse onzekerheid en Duitse in-zichzelf-gekeerdheid bleven voor het functioneren van de as niet zonder gevol-

gen. Deze ging steeds stroever lopen. In plaats van een motor functioneerde de as meer en meer als een rem, als instrument ter handhaving van de *status quo*. De as werd niet zelden een bilateraal instrument om onwelgevallige Europese maatregelen tegen te houden. Zo steunden de Duitsers de Fransen in hun verzet tegen liberalisering van de energiemarkt en de Fransen de Duitsers in hun wens het vrije verkeer van personen na de oostelijke uitbreiding langdurig te beperken.

De opleving van de samenwerking, zoals die na de herverkiezing van Chirac en Schröder te constateren valt, kan niet los worden gezien van de zwakke positie die de Bondsrepubliek thans inneemt en van de kans die Parijs ruikt om het politieke leiderschap naar zich toe te trekken. Zeker nu Blair als een potentiële gangmaker van Europa wegens andere werkzaamheden buiten beeld is geraakt, zijn er weinig alternatieven.

Voor Nederland is het feit dat Duitsland uitgeteld in de ringen hangt slecht nieuws. Allereerst in economisch opzicht. Het onvermogen van de Bondsrepubliek de economie weer aan te zwengelen, heeft een grotere invloed op onze economie dan de uitbreiding van de EU, waarover zoveel bezorgde commentaren zijn geschreven. Maar ook in politiek opzicht. Het Nederlandse en Duitse perspectief op Europese integratie lagen altijd dicht bij elkaar. Verzwakking van Duitsland betekent daarom ook verzwakking van de positie van Nederland binnen de EU, een positie die het afgelopen decennium toch al onder druk is komen te staan. Het wordt nu minder aantrekkelijk de Duitse kaart te spelen.

Maar is er een alternatief? Niet echt. Natuurlijk kan er geëxperimenteerd worden met wisselende bondgenootschappen, maar dit kan nooit een substituut zijn voor meer strategische allianties. Een verbond van kleine landen met de Benelux in een coördinerende rol lijkt, gegeven de grote onderlinge verschillen, ook geen reëel alternatief.

Hoe men het ook wendt of keert, om economische, geografische en politieke redenen blijft de Bondsrepubliek voor Den Haag een onvermijdelijke partner. Nu de Bondsrepubliek (tijdelijk) verminderd koersvast en daadkrachtig is, zal Nederland nog sterker dan voorheen ook zichzelf aan de relevante spelers (en niet alleen in het westen) als interessante partner moeten tonen. De nadruk op nationale belangen, al snel kortgesloten tot een 'I want my money back'-politiek, is hier niet echt behulpzaam. Te vaak wordt getracht met het innemen van ferme standpunten de eigen onzekerheid over de te volgen koers te verdoezelen. Het gaat er juist om een helder gevoel voor richting te combineren met een flexibele instelling ten aanzien van het vinden van werkbare oplossingen. ■

Over de auteur

DR. A.J.J. NIJHUIS is hoogleraar Duitsland-studien aan de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam.

Veertig jaar Frans-Duitse samenwerking in Nederlandse ogen

A.VAN STADEN

IN NEDERLAND WAREN DE GEVOELENS OVER de ondertekening van het vriendschapsverdrag tussen Frankrijk en Duitsland veertig jaar geleden (22 januari 1963) nogal gemengd. Ik doel dan op de gevoelens van de betrekkelijk kleine groep van personen in de Lage Landen die zich binnen en buiten het parlement voor de Europese politiek interesseerden. Aan de ene kant was het besef aanwezig dat, waar de verzoening tussen beide landen het hart van het Europese integratiestreven raakte, een verdieping van de Frans-Duitse betrekkingen niet anders dan positief viel te waarden. Anderzijds bestond de vrees dat de exclusiviteit van die samenwerking tot uitsluiting van andere landen moest leiden, wat gepaard kon gaan met uitholling van de door Nederland zozeer gewenste communautaire opzet van de Europese samenwerking. In de Nederlandse visie dienden daarin niet de lidstaten de boventoon te voeren (want dat zouden onvermijdelijk de grote lidstaten zijn), maar de Europese instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie. Van dit bij uitstek supranationale orgaan werd verwacht dat dit het algemene Europese belang en daardoor mede de belangen van de kleinere lidstaten zou bewaken.

Aan Nederlandse kant speelde het wantrouwen in de motieven van Frankrijk een belangrijke rol. Minister Luns – maar hij stond in Nederland bepaald niet alleen – was ervan overtuigd dat Frankrijk probeerde een gooi te doen naar het politieke leiderschap in West-Europa. Die ambitie zou alleen te verwerkelijken zijn indien Parijs het eigen machtsverval kon compenseren door het economisch veel sterkere Duitsland voor zijn karretje te spannen. De Europese integratie als *multiplicateur* van de Franse macht. Daarbij zou de Franse diplomatie, geraffineerd als zij heette te zijn, een dankbaar gebruik kunnen maken van het Duitse schuldgevoel. De uitgesproken wens van de naoorlogse Duitse leiders voor de nieuwe Bondsrepubliek internationaal respect te verwerven door uit te blinken als ‘gute Europayer’ en zich

Zal de recente opleving van de Franse-Duitse samenwerking een duurzaam karakter krijgen? Een Nederlandse kijk op veertig jaar Frans-Duitse ‘vriendschap’.

op het internationale toneel terughoudend op te stellen, maakte Duitsland in Nederlandse ogen een gemakkelijk prooi voor de gewiekste erfgenamen van Richelieu. In dit verband was van bijzonder belang de kwetsbaarheid van de Duitse voorkeur voor een federaal Europa. Deze voorkeur contrasteerde duidelijk met de Franse opvattingen over intergouvernementele samenwerking. Op beslissende momenten vond Nederland een bevestiging van zijn vrees dat Duitsland bereid was zijn integratie-idealen op te offeren, om te voorkomen dat de bijzondere verstandhouding met Frankrijk in gevaar zou komen. In Nederland was de indruk ontstaan dat opeenvolgende Duitse regeringen er kennelijk (en natuurlijk ten onrechte) van overtuigd waren dat alleen Frankrijk bevoegd was Duitsland een bewijs van goed Europees gedrag te verschaffen.

Tegen deze achtergrond moet men ook de boosheid en wreveld zien die aan Nederlandse kant was opgekomen in de opmaat van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht. Uiteraard heb ik hierbij speciaal het oog gericht op wat in Nederland nog steeds wordt aangeduid als ‘zwarte maandag’, 30 september 1991, toen de Nederlandse regering zich door Duitsland verraden voelde omdat de Bondsrepubliek weigerde het Nederlandse ontwerp-verdrag te steunen. In de burelen van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken zag men dit ontwerp als een waar pronkstuk uit de Nederlandse juristenkamer, maar overigens was het lang niet zo diep uit het supranationale hout gesneden als veelal is aangenomen.¹ Het ging er de Nederlandse regering vooral om, de communautaire deur voor de

samenwerking in wat de tweede en derde pijler zou worden, open te houden. In zekere zin heeft de tamelijk dramatische Nederlandse versie van de onderhavige gebeurtenis, die sommigen hebben voorgesteld als de grootste nederlaag van de Nederlandse diplomatie sinds de – vooral door de Amerikanen afgedwongen – onafhankelijkheid van Indonesië, iets weg van een 'self-inflicted wound'. In mijn contacten met buitenlanders heb ik de ervaring opgedaan dat een verwijzing naar de term 'zwarte maandag' nauwelijks herkenning oplevert; ten hoogste worden associaties opgeroepen met een veronderstelde beurskrach in Wall Street.

Hoe dan ook, na deze episode werd de Nederlandse opstelling ten opzichte van de Frans-Duitse relatie gekenmerkt door meer pragmatisme en zin voor realiteit. Maar er schuilt een zekere ironie in het feit dat hiervan pas sprake was toen deze relatie inmiddels over haar hoogtepunt heen was en in toenemende mate aan spanningen ging blootstaan. Vooral minister Van Mierlo (1994-1998) vond dat het traditioneel-Atlantische Nederland niet langer met de rug naar het Europese continent moest staan. Hij probeerde actief aansluiting te zoeken bij Duitsland en Frankrijk, waarbij hij zelfs – weinig hygiënisch – uitsprak dat Nederland moest proberen te schuilen in de Frans-Duitse oksel. Dat de Nederlandse achterdocht met betrekking tot Frans-Duitse 'onder-onsjes' echter nooit geheel is verdwenen, bleek uit het Nederlandse ongenoegen over het akkoord dat Schröder en Chirac in oktober jl. hebben gesloten over de financiering van het Europese landbouwbeleid na 2006. Ook toen viel in de spraakmakende gemeente te beluisteren dat Duitsland opnieuw onder het juk van Frankrijk was doorgedaan door zijn principes over de hervorming van het landbouwbeleid te leggen op het offerblok van de Frans-Duitse vriendschapsrelatie.

In dit artikel wil ik ingaan op de betekenis van de Frans-Duitse coalitie (ik gebruik deze term liever dan het historisch belaste woord 'as') voor de voortgang van het Europese integratieproces in het verleden. Verder zal ik bezien welke rol deze coalitie, voor zover daarvan nog gesproken kan worden, zal kunnen spelen bij de uitkomsten van het huidige debat over de toekomst van Europa (in de Conventie en uiteindelijk in de IGC van 2004). In het licht van de eerder door mij gemaakte opmerkingen is men gewaarschuwd: een *Nederlandse* uiteenzetting over dit onderwerp is bijna per definitie niet vrij van *parti-pris*, zelfs als deze afkomstig is van een vertegenwoordiger van een instelling die prat gaat op haar onafhankelijkheid.

De noodzaak van een machtscentrum

Eerst neem ik een korte aanloop. Van het complexe politiek-bestuurlijke stelsel dat zich in de loop der jaren in de Europese Gemeenschap/Unie heeft ontwikkeld, is

wel gezegd dat het neerkomt op 'a system of governance without a government'. Dit wil zeggen: er zijn regels en procedures die voorschrijven hoe – voor lidstaten en burgers – bindende besluiten worden genomen. Zeker, er wordt bestuurd en geregeld. Maar behalve bindende besluiten en regels zijn er ook informele coördinatie-mechanismen en, formeel gezien, is er geen instelling die als machtscentrum, als regering, fungeert. De uitvoerende macht wordt immers gedeeld door Commissie en Raad, de wetgevende macht door Raad en Parlement, terwijl de Europese Raad de strategische beslissingen neemt over nieuwe richtingen die de EU inslaat. Het feit dat we te maken hebben met een diffuus en gefragmenteerd systeem van politiek gezag, vormt een ernstige hinderpaal vanuit een oogpunt van democratische legitimiteit. Bij Europese verkiezingen doet zich immers nooit de politieke machtsvraag voor. Burgers die hun stem uitbrengen voor partijen in het Europese Parlement, kunnen niet bepalen, zelfs niet indirect, wie hun Europese regeerders zullen zijn. Laat staan dat ze een regering kunnen wegsturen. Daarom ervaren vele burgers stemmen voor dit lichaam als een zinloze daad. Tussen twee haakjes: de door sommigen bepleite weg terug naar het nationale parlement biedt evenmin uitkomst, aangezien – nog afgezien van andere bezwaren – Europese thema's bij nationale verkiezingen zelden inzet vormen van politieke strijd.

Het eigensoortige karakter van het politiek-bestuurlijk systeem van de EU plaatst ons daarnaast voor niet minder grote problemen als we kijken naar de eisen van politiek leiderschap en bestuurlijke effectiviteit. Ook binnen een rechtsgemeenschap die de Unie heet te zijn, zijn voor het welslagen van collectieve actie, dit wil zeggen optreden ter verwezenlijking van algemene integratie-doelen (zoals het gelijk houden van het economisch speelveld, het handhaven van monetaire stabiliteit of het scheppen van veiligheid binnen en buiten de EU), naast overtuiging en overreding vormen van politieke pressie en dwang onmisbaar. Het is naïef te geloven dat het respect voor het Europese recht voldoende zou zijn om lidstaten te bewegen nationale korte-termijnbelangen en zienwijzen ondergeschikt te maken aan de gemeenschappelijke belangen en doelstellingen op de langere termijn. Daarvoor zijn landen nodig die bereid zijn hun nek uit te steken door knopen door te hakken, tijdig initiatieven te nemen en zoveel invloedsmiddelen aan te wenden als nodig zijn om te bereiken dat die initiatieven ook door andere, mogelijk tegenstribbelende landen worden aanvaard.

Anders dan bijvoorbeeld het Atlantisch Bondgenootschap, waarin de Verenigde Staten op grond van hun formidabele macht een natuurlijke aanspraak op leiderschap konden maken (en tot op zekere hoogte nog *kunnen* maken), heeft de EU geen lidstaat in haar midden die een duidelijk overwicht heeft ten opzichte van de

andere lidstaten. Daarom is een sterke combinatie van landen nodig om te kunnen zorgen voor politiek leiderschap. Natuurlijk kan men betogen – en ik heb daar veel sympathie voor – dat de Europese Commissie geroepen is die leidende rol in de Europese politiek te spelen. Er zijn stellig momenten geweest, denk aan de glorieuze periode van Jacques Delors in de jaren '80, dat de Commissie in staat is geweest een belangrijke agendabepalende en innoverende rol te spelen. Maar voor haar succes was de Commissie in hoge mate afhankelijk van het prestige van haar voorzitter, alsmede van de ruimte die de lidstaten haar gunden en vooral van de bereidheid van dezelfde lidstaten (in het bijzonder Frankrijk en Duitsland) haar initiatieven over te nemen en ten uitvoer te leggen. Dit gold voor projecten als de totstandkoming van de interne markt ('Europa 1992') en de EMU, die in het algemeen als grote successen van de Commissie worden beschouwd.

Voor dit belangrijke machtspolitieke gegeven heeft Nederland doorgaans weinig begrip getoond. Daarom ook heeft het zoveel moeite gehad de leidende rol te aanvaarden die het Frans-Duitse koppel lange tijd heeft gezocht en ten dele ook heeft vervuld. Zelfs in die gevallen dat de samenwerking tussen beide landen had geleid tot voorstellen waarmee Nederland zakelijk uitstekend uit de voeten kon, maakte het bezwaren omdat het spel niet volgens de communautaire regels was gespeeld. Het bekendste voorbeeld is wat dit betreft de geboorte van het Europese Monetaire Stelsel aan het einde van de jaren '70. Over de invoering van dit stelsel hadden de Duitse bondskanselier Schmidt en de Franse president Giscard d'Estaing overeenstemming bereikt tijdens hun informele ontmoetingen, die zich meestal gedurende het weekeinde afspeelden. Nederland was slechts schoorvoetend bereid het geesteskind van beide leiders te wettigen.

Onderlinge afstemming van Franse en Duitse inzichten buiten de reguliere Brusselse kaders heeft aan het einde van de jaren '80 ook de weg vrijgemaakt voor onderhandelingen over een Europese Politieke Unie. Deze vonden plaats in een aparte IGC, parallel aan besprekingen over de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie. In dit dossier zou de ambivalentie in de Frans-Duitse verstandhouding overigens treffend naar voren komen, want de opvattingen van beide landen waren hier verre van identiek. Voor Frankrijk hield het begrip Politieke Unie vooral in dat Europa eindelijk in de gelegenheid moest worden gesteld zijn gezicht op het wereldtoneel te laten zien en speciaal zijn afhankelijkheid van de Verenigde Staten te verminderen. Daarentegen bracht Duitsland dit begrip in verband met versterking van de Europese instellingen en vergroting van de democratische legitimiteit van deze instellingen. Het zal geen verbazing wekken dat Nederland in deze controverse aan de kant van de Duitsers stond.

Aan het begin van de jaren '90 had Nederland nog steeds weinig behoefte aan Europese autonomie op het terrein van diplomatie en internationale veiligheid. Met Groot-Britannië en Portugal, niet toevallig landen met een sterke maritieme traditie, wierp het zich op als hoeder van de Atlantische orthodoxie. Van militaire samenwerking in Europees verband buiten het domein van de NAVO moest het helemaal niets weten. Anders dan bijvoorbeeld België, Spanje en Luxemburg weigerde het dan ook zich aan te sluiten bij het Frans-Duitse Eurokorps, dat in 1991 was opgericht met de intentie uit te groeien tot een volwaardige Europese strijdmacht. Het leedvermaak over het feit dat de militaire samenwerking tussen Frankrijk en Duitsland moeilijk op gang was gekomen en tot ver in de jaren '80 ook weinig voorstelde, was in Nederlandse politieke kringen nogal groot. De Frans-Duitse brigade, voorloper van het Eurokorps, werd denigrerend afgeschilderd als een formatie die in feite niet veel meer voorstelde dan een talenpracticum, een *Sprachenlabor*.

Ommekeer in de Frans-Duitse samenwerking

De Frans-Duitse samenwerking verloor in de loop van het vorige decennium veel van haar politieke magie en praktische betekenis. Weliswaar werd elk jaar het ritueel van periodieke politieke en ambtelijke ontmoetingen voortgezet, maar de substantie daarvan was nauwelijks zichtbaar. Tot 1995 – het jaar waarin Jacques Chirac tot president van Frankrijk werd verkozen – werd er voor elke Europese top een door beide landen opgestelde brief uitgebracht, die vervolgens de agenda in hoge mate bepaalde. Hiervan was daarna geen sprake meer, met als absoluut dieptepunt de Top van Nice (december 2000), die de stemgewichten van de lidstaten in de Raad opnieuw moest bepalen. Duitsland eiste op grond van zijn groter inwonertal een zwaardere stem dan Frankrijk. Parijs reageerde furieus. Alle argumenten werden door de Franse onderhandelaars uit de kast gehaald om de Duitse eis te pareren. Herinnerd werd aan het feit dat Adenauer en De Gaulle hadden gezworen op het beginsel van de volstreekte gelijkwaardigheid van Duitsland en Frankrijk als het fundament van de Europese samenwerkingsconstructie. Duitsland mocht dan meer inwoners hebben dan Frankrijk, maar Frankrijk kon als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad bogen op meer diplomatiek gewicht op het wereldtoneel. Zelfs het Franse kernwapen werd als troefkaart uitgespeeld.

Het resultaat van de onderhandelingen over het Verdrag van Nice is bekend: Duitsland en Frankrijk (evenals trouwens Groot-Britannië en Italië) kregen elk 29 zetels, maar de grotere bevolkingsomvang van Duitsland telde toch mee bij de derde meerderheidsregel. Gekwalificeerde meerderheidsbesluiten zouden slechts

rechtsgeldig zijn indien zij werden gesteund door een groep landen die niet alleen meer dan de helft van het totale aantal lidstaten vertegenwoordigde, maar ook een versterkte meerderheid van de totale bevolking van alle lidstaten. Bovendien kreeg Duitsland meer afgevaardigden in het Europese Parlement dan Frankrijk. Nederland had de Duitse aanspraken gesteund. Maar wellicht waren de motieven van de Nederlandse regering minder edelmoedig ten opzichte van Duitsland dan op het eerste gezicht zou lijken. Nederland wilde immers zelf meer stemmen in de Raad dan België en had er belang bij dat meer rekening werd gehouden met gegroeide verschillen in bevolkingsomvang. In België stak veel verontwaardiging op over zoveel boven-Moerdijkse hovaardij.

De oorzaken van de verkoeling in de verstandhouding tussen Duitsland en Frankrijk zijn veelvuldig geanalyseerd. Enerzijds had Frankrijk zichtbaar moeite met een verenigd en dus machtiger Duitsland, dat het niet zou kunnen domineren. Wie herinnert zich in dit verband niet het verdachte bezoek van Mitterrand aan Gorbatsjov in Kiev één maand na de val van de Muur?² Aan de andere kant ging Duitsland zich zelfbewuster opstellen; het wenste niet bij voortduring te worden herinnerd aan zijn misdadig verleden. Het had niet langer behoefte aan een Franse chaperon die het zou behoeden voor nieuwe politieke zonden in de bloedige Europese geschiedenis. Zoals nieuwscommentatoren elkaar gingen nazeggen: Duitsland 'normaliseerde'. Met andere woorden, het ging zich gedragen zoals de andere grotere Europese landen. Dat betekende onvermijdelijk: opkomen voor de eigen nationale belangen en minder scheutigheid in de bijdragen aan de Europese begroting.

Groot-Britannië, om eens een andere grotere EU-lidstaat ter sprake te brengen, maakte van de verkoeling in de Frans-Duitse betrekkingen een handig gebruik. Na het aan de macht komen van Labour in 1997 probeerde het tot de 'lead nations' van de EU te behoren.³ Het werd in dit streven geholpen door twee ontwikkelingen. In de eerste plaats was de economische wind binnen de Unie uit een andere hoek gaan waaien; minder overheidsregulering, meer liberalisering en flexibeler arbeidsmarkten. Samen met Nederland en de Scandinavische landen nam Groot-Britannië het initiatief tot de opstelling van de zg. Lissabon-agenda voor economische hervormingen. Daarvan vormde overigens ook een onderdeel de nogal dwaze pretentie van de EU in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te zijn. In de tweede plaats was Londen met Parijs tot een compromis bereid gebleken over de ontwikkeling van een autonome Europese militaire capaciteit. Dat werd in december 1998 beklonken bij een Frans-Britse top in St. Malo. Door munt te slaan uit haar onmisbaarheid voor elke vorm van Europese

defensie die ook maar enigszins geloofwaardig wilde zijn, slaagde de Britse regering erin haar handicap van de zg. 'opt-out' bij de monetaire samenwerking te compenseren. Met dit al was het Europese speelveld fluider en beweeglijker geworden.

De vraag dringt zich op of we de laatste maanden getuige zijn geweest van een opleving, een revitalisering van de Frans-Duitse samenwerking. Ik heb reeds melding gemaakt van het opmerkelijk compromis tussen Berlijn en Parijs met betrekking tot het landbouwbeleid. Die vermeende opleving is in verband gebracht met het diplomatiek isolement waarin de huidige Duitse bondskanselier vanwege zijn opstelling over Irak is komen te verkeren, maar ook met het Franse onbegrip over de vermeende slaafsheid van Groot-Britannië ten opzichte van de Amerikaanse politiek ten aanzien van hetzelfde Irak. Verder is verwezen naar het feit dat Frankrijk en Duitsland in eenzelfde schuitje terecht waren gekomen door hun onvermogen de nationale begrotingstekorten binnen de grenzen van het Stabiliteitspact te houden. Bovendien kan men aldus redeneren: waar toenemende assertiviteit van Duitsland alom is gezien als één van de oorzaken van de verwijdering tussen beide partners, heeft de aantasting van het Duitse zelfvertrouwen als gevolg van de voortdurende economische malaise in de Bondsrepubliek het voor Frankrijk weer aantrekkelijk gemaakt over de Duitse band te spelen.

Conclusie: Frans-Duitse asymmetrie

Laat ik ter afsluiting duidelijk zijn over mijn eigen oordeel: ik ben er niet van overtuigd dat de opleving van de Frans-Duitse samenwerking duurzaam zal blijken te zijn, althans ik geloof niet dat het Frans-Duitse tandem dezelfde voorttrekkersrol zal kunnen spelen als waarvan in de jaren '70 en '80 sprake was. In een Europese Unie van 25 en meer lidstaten zal het voor een combinatie van twee landen, hoe invloedrijk in bepaalde opzichten ook, in toenemende mate moeilijk vallen de Brusselse agenda te beheersen. Daarvoor zijn het aantal landen en het aantal dossiers te groot geworden en daarvoor lopen de Frans-Duitse belangen op een aantal van deze dossiers te sterk uiteen. Bovendien sporen de verwachtingen die de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa koesteren over Duitslands rol als pleitbezorger van hun belangen niet met de Franse reserves over de uitbreiding. Daarbij komt dat het gezamenlijk falen van Frankrijk en Duitsland in het nakomen van de spelregels van het Stabiliteitspact, de aanspraak van beide landen op leiderschap heeft verzwakt. Het door beide landen afgedwongen landbouwakkoord van oktober 2002 is eerder een voorbeeld te noemen van succesvol crisisbeheer dan van het formuleren van een nieuw toekomstperspectief. In elk geval zou een Franse perceptie

van Duitse gewichtloosheid op dit moment een verkeerde reden zijn de Frans-Duitse motor op te starten of in een hogere versnelling te brengen. De tijd dat Frankrijk de rol van *senior partner* zou kunnen spelen, is echt voorbij. Tekenend is dat Helmut Schmidt in een vraaggesprek met *Le Monde* de hoop op hernieuwing van de Frans-Duitse samenwerking bestempelde als een vorm van 'auto-intoxicatie'.⁴ Volgens de voormalige bondskanselier bestaat de befaamde Frans-Duitse motor niet meer.

Deze overwegingen en feiten nemen echter niet weg dat uiteindelijk elk vergelijk over de toekomstige vormgeving en richting van de EU in belangrijke mate zal berusten op een Duits-Frans compromis. Overeenstemming tussen beide landen mag dan geen voldoende voorwaarde meer zijn voor algemeen-Europese overeenstemming, maar zij is daartoe nog wel een noodzakelijkheid. Daarom is ook door de andere EU-lidstaten met zoveel spanning uitgekeken naar de gezamenlijke voorstellen die Berlijn en Parijs inmiddels aan de vooravond van de herdenking van het Elysée-verdrag hebben uitgebracht. De kritische reacties daarop van Nederlandse zijde – oud-minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen verzuchtte zelfs dat de Duitsers toch niet eeuwig 'aan de Franse ketting' kunnen blijven⁵ – bevestigen overigens de teneur van mijn voorafgaand betoog.

De reden waarom een Frans-Duits compromis zo belangrijk is, ligt paradoxaal hierin dat de visies van beide landen op de toekomst van Europa elkaars spiegelbeeld vormen. Dat beeld tekent zich af als men zich een twee-assenstelsel voorstelt met op de ene as weergegeven de reikwijdte van Europese ambities en taken en op de andere de overdracht van nationale bevoegdheden. Eenvoudig gezegd komt het hierop neer. Frankrijk is voor een sterk Europa. Bijna elk onderwerp van overheidszorg wil het verheffen tot Europese actie. Maar tegelijk blijft Parijs vasthouden aan het axioma dat een verenigd Europa niet meer kan zijn dan een Europa van staten. Want in de Franse opvatting kunnen alleen nationale staten politieke legitimiteit belichamen. Er is immers geen Europees volk. Voor Duitsland geldt het omgekeerde. Mede onder druk van de *Länder* staat het terughoudend tegenover het opschroeven van de Europese ambities en het overhevelen van nog meer taken van het nationale naar het Europese niveau. De Duitse bondskanselier heeft in de afgelopen twee jaar zelfs gepleit voor renationalisering van het landbouwbeleid en de regionale ontwikkelingshulp, die is gekoppeld aan de structuurfondsen. Maar Duitsland blijft zich uitspreken voor een federalisering van het EU-stelsel, al mag men niet vergeten dat ook Joschka Fischer in zijn roemruchte Humboldt-rede (van 12 mei 2000) met een wijde boog heenging om de vraag wie de toekomstige

regering in Europa zou moeten vormen: de Commissie of de Europese Raad. Maar misschien had dit te maken met het ontzien van Franse gevoeligheden.

Ter verdediging van de eigen opvattingen zit er voor Nederland en andere kleinere lidstaten niet veel anders op dan opnieuw de Duitse kaart te spelen. Zij zullen evenwel niet verbaasd moeten zijn wanneer, mede als gevolg van de tijdelijke euforie van het herdenken van de Frans-Duitse samenwerking, zij met hun supranationale idealen opnieuw van een koude kermis zullen thuiskomen. ■

Noten

- 1 Zie hierover S. Rozemond, *De gang naar Maastricht*, Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 1991.
- 2 Zie M.C. Brands, 'Een tijd vol misvattingen: de vereniging van Duitsland', in: *Internationale Spectator*, mei 1990, blz. 268-272, in het bijzonder op blz. 269.
- 3 Zie hierover Steven Everts, 'Berlin-Paris-London', in: Alfred Pijpers (red.), *On Cores and Coalitions in the European Union*, Den Haag: Instituut Clingendael, december 2000, blz. 22 e.v.
- 4 *Le Monde*, 23 januari 2003.
- 5 Zie zijn artikel 'EU niet met twee voorzitters', in: *NRC Handelsblad*, 17 januari 2003.

Over de auteur

DR A.VAN STADEN is directeur van het Instituut Clingendael en hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden. Dit is de enigszins aangepaste versie van de tekst van een voordracht die hij 20 januari 2003 aan de Katholieke Universiteit Nijmegen heeft gehouden tijdens het congres '40 jaar Frans-Duitse samenwerking: verdiensten en toekomstvisies uit Nederlands, Duits en Frans perspectief'.

Naar een meer legitiem Europa?

KAREN DE JONGHE & PETER BURSENS

Evaluatie van de hervormingen van de Europese Raad

IN DE EUROPESE CONVENTIE OVER DE Toekomst van de Europese Unie staan twee uitdagingen centraal: 1 welke hervormingen moeten worden doorgevoerd om een Unie met 25 of meer leden nog efficiënt te laten functioneren; en 2 hoe kan het democratisch gehalte van zo'n uitgebreide Unie gewaarborgd worden? In deze bijdrage aandacht voor de zoektocht naar meer democratie en legitimiteit in de EU. Wat betekent legitimiteit in een complex bestuurlijk systeem als de EU? Welke mogelijkheden zijn er om de legitimiteit te verhogen, in het bijzonder met betrekking tot de Europese Raad? En gaan de hervormingsvoorstellen wel ver genoeg om de legitimiteitscrisis grondig aan te pakken?

Dat er een legitimiteitsprobleem in de EU bestaat, wordt nauwelijks meer ontkend. Dat blijkt onder meer uit peilingen van de *Eurobarometer* van het vertrouwen van de burger in het Europese gebeuren en uit de lage opkomst bij Europese verkiezingen.¹ Ook de moeizame ratificatieprocedures van de Verdragen van Maastricht en Nice vallen bij de burger niet erg in de smaak. De Conventie over de Toekomst van de EU beschouwt het probleem als één van de belangrijkste agendapunten. En ook de Europese Commissie ontwaart een gevoel van vervreemding bij de burger: 'Many Europeans feel alienated from the Union's work. That feeling reflects particular tensions and uncertainty about what the Union is and what it aspires to become, about its political objectives and the way these powers are shared by the Member States. [...] The Union is unlikely to materialize if the Union is widely perceived as insufficiently accountable.'²

Het debat over gebrek aan legitimiteit en aansprakelijkheid van de EU is ook te verklaren door het veranderd klimaat waarin de Unie moet werken. 'People have become less willing to accept passively government by unaccountable elites. Public institutions and those who hold public office have become subject to an increasing

Legitimiteit is een moeilijk te vatten begrip, zeker in de context van een complex bestuurlijk systeem zoals de Europese Unie. Dit artikel zoekt oplossingen voor de legitimiteitsproblemen bij de Europese Raad.

level of critical scrutiny.'³ Nu de Europese Raad van Kopenhagen (december 2002) zijn politiek akkoord heeft gegeven aan de grootste uitbreiding in de geschiedenis van de EU, wordt de legitimiteitscrisis nog prangerender. Meer nog dan vroeger staat de legitimiteit van de EU ter discussie en wordt tegelijkertijd het spanningsveld met efficiënt functioneren duidelijk. Een Unie met 25 of meer lidstaten die haar eenheid en handelingscapaciteit, zowel binnen als buiten haar grenzen, wil bewaren, moet zich immers meer dan ooit verdiepen.⁴

Legitimiteit in het ingewikkelde Europese politieke systeem?

Al sinds de Griekse oudheid hebben politieke filosofen zich gebogen over de vraag aan welke criteria een politiek systeem moet voldoen opdat zij die aan het politiek gezag onderworpen zijn, een verplichting zouden hebben dit te gehoorzamen. Een grote mate van legitimiteit kan een maatschappelijk draagvlak creëren; een groot tekort aan legitimiteit kan een proces van politieke omwenteling, vernieuwing of overgang met zich kan brengen.⁵ Het legitimiteitsgehalte van een politiek systeem kan 'gemeten' worden aan de hand van drie criteria:⁶ 1 de politieke autoriteit moet worden verworven en uitgeoefend volgens erkende regels (*legaliteit*); 2 deze regels moeten te rechtvaardigen zijn volgens maatschappelijk aanvaarde opvattingen over wat de 'juiste' bron van gezag is en over de 'juiste' doeleinden voor regeren

(*normatieve rechtvaardigheid*); en 3 de positie van een autoriteit moet bevestigd worden door de uitdrukkelijke goedkeuring of bevestiging van de onderdanen en erkend worden door andere legitieme autoriteiten (*legitimatie*). Daarnaast moet het belangrijke onderscheid worden gemaakt tussen de legitimiteit van individuele regeringen en die van de politieke orde zelf. Het (liberaal) democratisch electoraal mechanisme is in dit verband uitermate doeltreffend, omdat het vervangen van een bepaalde regering niet het politieke systeem zelf ter discussie stelt.

De drie criteria kunnen worden aangewend ter toetsing van de legitimiteit van de EU als internationale instelling. Eigen aan de legitimiteit van internationale instellingen is dat ze eerder naar staten dan naar individuele burgers verwijst. Die legitimiteit vloeit voort uit het principe dat de autoriteit (van de internationale instelling) gelegitimeerd wordt wanneer deze erkend en bevestigd is door het optreden van andere legitieme autoriteiten (de lidstaten). Ook de legitimiteit van de EU komt vooral voort uit de *lidstaten*, in het bijzonder uit onderhandelingen en ratificaties van verdragen en uit hun permanente deelname aan het besluitvormingsproces (legitimatie). Het gaat hier duidelijk om *indirecte legitimiteit*. Intergouvernementele organen van de EU, zoals de Europese Raad en de Raad van Ministers, passen heel goed in dit model. De instellingen en procedures van de EU zijn daarnaast ook in overeenstemming met de rechtssystemen van de lidstaten (legaliteit). Ten slotte zijn er de prestatiecriteria (de *output*-legitimiteit van de EU). Nu lidstaten niet meer in staat zijn op bepaalde terreinen te zorgen voor het welzijn van hun eigen burgers, proberen ze deze terreinen over te hevelen naar het Europese niveau. Het indirect karakter maakt het niveau van deze *normatieve rechtvaardigheid* echter nogal zwak. De rechtvaardigingen sijnelden verder door dan tot een kleine elitaire groep. 'It is not the direct cooperation of ordinary citizens that is required to maintain the authority of the UN, of GATT, of NATO, etc. but that of the member states and their officials and it is for the behaviour of these alone, therefore, that considerations of legitimacy are important.'⁷

De EU heeft evenwel ook *directe invloed* op de Europese burgers omdat zij eist dat haar burgers de Europese wetgeving als bindend aanvaarden. Het is daarom onvoldoende te zeggen dat afdwinging van Europese regels (door het Europese Hof van Justitie) alleen bij de nationale regeringen ligt en dat de autoriteit van de lidstaten voldoende waarborg is voor de gehoorzaamheid van de burgers. Een bijkomend element is dat er naast intergouvernementele instellingen (de Europese Raad en de Raad van Ministers), ook supranationale instellingen zijn (de Europese Commissie en het Europees Parlement), die het algemene Europese belang vertegenwoordigen. Tot slot heeft de EU ook directe invloed op de

politieke legitimiteit van de lidstaten zelf. De legitimiteit van de EU en die van de lidstaten zijn dus in feite twee communicerende vaten: '... the legitimacy of political authority in the European political space is an interactive or "two-level process" between the EU and its member states, which cannot be analysed at one level alone.'⁸ De EU heeft bijgevolg ook behoefte aan *directe legitimiteit*.

Kortom, de behoefte aan *dubbele legitimiteit* in de EU is te verklaren vanuit de complexe meerlagigheid van het Europese politieke systeem ('multi-level governance'). De EU bestaat uit een Europese, een nationale en een regionale laag en deze gelaagdheid vergt een eigen legitimiteitsbenadering. Op ieder niveau en ook op alle niveaus te zamen moet het legitimiteitsgehalte geanalyseerd worden.⁹ Hier beperken we deze analyse tot de Europese Raad.

De legitimiteitsproblemen van de Europese Raad

Voor de Europese Raad gelden de drie kernwoorden uit de Verklaring van Laken, *democratie*, *transparantie* en *efficiëntie*, door de Conventie geherformuleerd als *eenvoud*, *doeltreffendheid* en *democratische legitimiteit*. De secretaris-generaal van de Raad zelf, Javier Solana, wijst op de dubbele-legitimiteitsdimensie van de Europese Raad: een indirecte legitimiteit via de lidstaten en een directe legitimiteit door middel van de Europese instellingen die het Europese lidstaat-overschrijdend belang verdedigen: 'Le Conseil européen est l'autorité politique suprême de l'Union. Il est le détenteur d'un pouvoir de décision légitime. Il assure l'unité la plus étroite entre l'Union, d'une part, et ses Etats membres, d'autre part.'¹⁰ Er liggen vier concrete legitimiteitsproblemen bij de Europese Raad: het interne functioneren; de kloof tussen de Europese Raad en de burger; het Voorzitterschap; en de externe vertegenwoordiging.

Een eerste reeks problemen is verbonden met de *interne aspecten van het functioneren van de Europese Raad*. Dat is gebaseerd op archaische werkmethode, van een Gemeenschap van Zes, en niet aangepast aan een Unie van 15, laat staan van 25 of meer.¹¹ Deze oude werkmethode vormen een probleem van legaliteit: het zijn achterhaalde spelregels. Het gevolg is inertie in de besluitvorming, waardoor ook de *output-legitimiteit* van de Europese Raad in het gedrang komt. Die is echter erg belangrijk, omdat zij het Europese beleid bij de burger helpt legitimeren. Een ander gevaar van trage besluitvorming is dat lidstaten andere besluitvormingsarena's gaan opzoeken voor intensief overleg (bi- en trilaterale contacten; coalities tussen grote of kleine lidstaten onderling). De EU is dan niet meer de voornaamste besluitvormingsarena, waardoor zij aan legitimiteit inboet. De 'bron' van autoriteit van de Europese Raad en de doeleinden van zijn 'regeren' worden dan uitein-

delijk maatschappelijk minder aanvaard (*normatieve rechtvaardigheid*).

Een tweede reeks problemen heeft te maken met de *geringe betrokkenheid van de burger* (*input-legitimiteit*) en het gebrek aan *transparantie* van besluitvorming. Burgers vervreemden van de EU, met als gevolg dat er rond de Europese Raden protest en agressie opduiken en dat het 'Europese gebeuren' aan toenemende inhoudelijke en institutionele kritiek wordt onderworpen. Er moet dus worden gesleuteld aan de regels om de activiteiten van de Raad transparanter te maken voor de burger (*legaliteit*). Deze 'kloof' tussen de EU en de burger is overduidelijk een probleem van directe legitimiteit. Getoetst aan de drie criteria is er een probleem van goedkeuring en bevestiging door de bevolking of een probleem van maatschappelijke afstand tussen Europese Raad en burger (*legitimatie*). Er heeft ook een zekere vervreemding plaats bij de opvattingen van de burger over de precieze doelen van het Europese gebeuren in het algemeen en van de Europese Raad in het bijzonder (*normatieve rechtvaardigheid*): de maatschappelijk aanvaarde opvattingen over de juiste bron van gezag en de 'juiste' doeleinden van regeren stroken niet langer met de politieke realiteit.

Een derde reeks problemen heeft betrekking op het *voorzitterschap van de (Europese) Raad*. De Raadsstructuren hebben, in tegenstelling tot die van Commissie en Parlement, altijd al korte-termijnvoorzitterschapregels gekend. Het zesmaandelijks roterend voorzitterschap heeft als voordeel dat het tot meer bewustwording van de Unie heeft geleid bij de burgers (en dus de directe legitimiteit heeft verhoogd) en dat het een zeker gevoel van 'ownership' in de lidstaten heeft gecreëerd (en dus de indirecte legitimiteit via de lidstaten heeft vergroot). Maar de functie van het voorzitterschap werd intussen wel sterk uitgebreid. Het omvat thans een hele reeks functies, zoals coördinatie, programmering en organisatie van de werkzaamheden, en de externe vertegenwoordiging van de Unie. De vraag rijst of al deze functies optimaal vervuld kunnen worden door het rotatiesysteem. Wellicht komt de continuïteit van de werkzaamheden van de Europese Raad in het gedrang: 'La présidence, qui était conçue comme facteur d'équilibre et de continuité, est devenue une source de déséquilibre et de rupture permanente dans l'Union, et le sera davantage encore après l'élargissement.'¹²

Er zijn dus betere systemen denkbaar, met meer *output-legitimiteit*. Maar daarvoor moet dan wel gesleuteld worden aan de Verdragsregels over het voorzitterschap (*legaliteit*). Grote en kleine lidstaten en ook de Europese instellingen hebben over het voorzitterschap bovendien uiteenlopende opvattingen, al naar gelang hun invulling van de 'bron' van de autoriteit en van de doelstellingen van het voorzitterschap (*normatieve recht-*

vaardigheid). De voorstellen variëren ook in de mate waarin ze de indirecte legitimiteit ten aanzien van de lidstaten en de directe legitimiteit ten aanzien van de burgers pogen te verkleinen (*legitimatie ten aanzien van burgers of van lidstaten*).

Een vierde reeks problemen heeft te maken met het *extern gezicht van de Europese Raad en van de EU*. Telkens wanneer de EU wil reageren op een gebeurtenis buiten haar eigen grondgebied, komt ze op beleidsterreinen die dichtbij de soevereiniteit van de lidstaten liggen. In het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) worden we telkens opnieuw geconfronteerd met de moeilijkheid een Europa met één stem te creëren (zie de spanningen met betrekking tot Irak). Er gaan dan ook veel stemmen op om te sleutelen aan de (besluitvormings)regels (*legaliteit*), zodat de externe vertegenwoordiging van de Unie meer gecoördineerd kan verlopen en de externe dimensie van de EU aan *output-legitimiteit* kan winnen. Het probleem rond de externe vertegenwoordiging van de Europese Raad betreft ook directe legitimiteit ten aanzien van de burger: de herkenbaarheid van het externe gezicht binnen en buiten de grenzen (*legitimatie ten aanzien van de burgers*). Maar het is ook een probleem van indirecte legitimiteit (via de lidstaten), omdat een gezamenlijk standpunt over buitenlands beleid en de persoon die dit standpunt moet vertolken, goedgekeurd en gemandateerd moet worden door de lidstaten (*legitimatie ten aanzien van lidstaten*). Ook hier weerspiegelen de diverse oplossingen de uiteenlopende opvattingen van lidstaten en instellingen over de 'bron' van autoriteit van het gezicht van buitenlands beleid en de doeleinden van deze functie (*normatieve rechtvaardigheid*). Achter dit extern gezicht van de Unie schuilen immers machtsverhoudingen tussen grote en kleine lidstaten aan de ene kant en tussen de supranationale en intergouvernementele benadering van de Unie aan de andere.

Hoe de legitimiteit van de Europese Raad te vergroten?

Laat ons nu de voorstellen en maatregelen voor de vier problemen van de Europese Raad evalueren op basis van hun bijdrage tot verhoging van de legitimiteit. Enerzijds zijn er de interne oplossingen van de staats- en regeringsleiders van de Europese Raad zelf (de Conclusies en de voorbereidende rapporten van de Europese Raden);¹³ anderzijds 'externe' voorstellen, geformuleerd door andere personen en (Europese) instellingen dan de Europese Raad, o.a. de Europese Commissie¹⁴ en de Conventie.¹⁵

De *Europese Raad van Sevilla* (juni 2002) heeft een eerste reeks maatregelen getroffen om zijn eigen functies te verbeteren: gestructureerder voorbereiding van

de Europese Raden, betere organisatie van de zittingen zelf en betere formulering van 'de Conclusies van het Voorzitterschap'. Aangezien vooral staats- en regeringsleiders aan deze zittingen deelnemen, zullen deze voorstellen van 'efficiënt vergaderen' in de eerste plaats de *indirecte legitimiteit* ten goede komen. Daarnaast staat het ook buiten kijf dat deze maatregelen de *output*-legitimiteit verhogen. Snellere en betere resultaten zullen, ten derde, ook de 'bron van autoriteit' en het doel van het 'regeren' van de Europese Raad voor de burger verduidelijken (*normatieve rechtvaardigheid*), zodat ook de *directe legitimiteit* ten aanzien van de burgers toeneemt.

Maar daarmee is de zaak niet rond. Naast de praktische werkzaamheden zullen de (interne) besluitvormingsprocedures in de Europese Raad niet optimaal kunnen verlopen zonder gekwalificeerde meerderheidsstemming, in de eerste plaats voor beslissingen waarvoor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming al geldt op het niveau van de Raad van Ministers.¹⁶ Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou de legitimiteit van de Europese Raad nog meer verhogen, omdat dit soepeler interne 'spelregels' (legaliteitscriterium) zou introduceren, evenals een procedure die meer is aangepast aan het kader van een uitgebreide Unie (de *legitimatie* van de besluitvorming).

In tegenstelling tot sommige voorstellen binnen de Conventie gaan de voorstellen van de Europese Raad (vooralsnog) niet in op een dergelijke wijziging van de besluitvorming. Overigens moet, in tegenstelling tot de praktische maatregelen, deze wijziging van consensusbesluitvorming naar stemming met gekwalificeerde meerderheid via Verdragswijziging plaatsvinden. En daarvoor moeten de staats- en regeringsleiders wachten tot de volgende IGC, eind 2003-begin 2004. In een bijdrage van de Europese Raad aan de Conventie over de Toekomst van de EU zouden de staatshoofden en regeringsleiders al wel kunnen aangeven een dergelijke hervorming te bepleiten.

Om de transparantie te verhogen heeft de Europese Raad van Sevilla (juni 2002) besloten onder bepaalde voorwaarden de zittingen van de Raad open te stellen voor het publiek, namelijk wanneer het de wetgevende activiteiten van de Raad (van Ministers) betreft die door middel van de co-decisieprocedure met het Europees Parlement worden besloten. Zowel in het gezamenlijk voorstel van Fischer en de Villepin,¹⁷ als in de reactie van de Benelux,¹⁸ komt het idee terug dat scheiding tussen wetgevende en uitvoerende functies van de Raad de doeltreffendheid van de Raad ten goede zal komen. Het openstellen van bepaalde zittingen van de Raad zal zorgen voor meer democratische aansprakelijkheid van de ministers inzake standpunten die ze verdedigen tijdens die openbare zittingen. Aldus zal *zowel de directe legitimiteit van de EU ten aanzien van de burgers als de indirecte legitimiteit* die de EU verkrijgt via haar lidstaten,

groeien. De kans dat de burger de besluitvorming in de Raad meer zal aanvaarden (*legitimatie*), neemt daardoor toe.

Andere en vooral diepgaander oplossingen zouden de transparantie nog meer doen toenemen. Zo zou een grote democratische meerwaarde gecreëerd worden wanneer de nationale parlementen hun regeringsvertegenwoordigers in de Europese Unie beter zouden evalueren en bekritisieren. De meeste nationale parlementen slagen er echter niet in hun ministers, premiers of presidenten metterdaad aansprakelijk te stellen voor wat er in de Raad van Ministers of in de Europese Raad gebeurt.¹⁹ De vraag is dan wel of de *output*-legitimiteit van de Europese Raad – de noodzakelijke politieke compromissen – niet in het gedrang zal komen indien ministers politiek afgerekend kunnen worden voor hun concessies. Zoals de Europese Commissie stelt, mag de verhoogde *input*-legitimiteit ter verhoging van transparantie ten aanzien van de burger, de resultaten van de besluitvorming (de *output*-legitimiteit) niet bedreigen: '...the Union needs to do more to involve the public in articulating its underlying values and formulating its substantive policies. But enhancing what is sometimes called the Union's "input legitimacy" in this way must not be allowed to jeopardise the "output legitimacy", that is the capacity to achieve its objectives. The balance can be a difficult one to strike. It is now almost universally recognised that formal legitimacy, while essential, is not sufficient. A healthy Union also requires social legitimacy if the fruits of its decision-making processes are to enjoy broad societal acceptance.'²⁰ Hier komen we duidelijk in het spanningsveld tussen transparantie voor de burger en het behoud van efficiëntie van besluitvorming.

Voor grondige aanpassing van het functioneren van het voorzitterschap van de Europese Raad is een Verdragswijziging nodig. Daarop wordt het dus wachten tot de IGC van 2004. Nu zijn alleen praktische verbeteringen mogelijk. De Europese Raad van Sevilla heeft al enkele maatregelen genomen, vooral ter verbetering van samenwerking tussen de opeenvolgende voorzitterschappen: een langere (dan de zesmaandelijke) programmering van de werkzaamheden en de mogelijkheid het secretariaat-generaal van de Raad bepaalde groepen te laten voorzitten (eveneens voor een periode langer dan zes maanden). Deze beslissingen werden al in het 'Reglement van orde van de Raad' verwerkt en worden sinds het Deense Voorzitterschap (juli-december 2002) toegepast. Met betrekking tot het rotatiesysteem heeft de Europese Raad van Brussel (oktober 2002) vervolgens beslist de huidige rotatie (zonder de kandidaat-lidstaten) tot eind 2006 te handhaven, om zodoende de nieuwe lidstaten – die vanaf 2004 toetreden – een kans te geven hun voorzitterschap degelijk voor te bereiden. Over de invulling van de voorzitterschappen vanaf

2007 (met de kandidaat-lidstaten) zal de Raad 'zo snel mogelijk beslissen'.²¹ De grote meerderheid der lidstaten, evenals de Conventie, is nu al van mening dat het rotatiesysteem niet kan functioneren in een uitgebreide Unie zonder zeer negatieve gevolgen voor de functionering van de Raad. Kortom, door te sleutelen aan de Verdragsregels (het *legaliteitsbeginsel*) met betrekking tot het toekomstige voorzitterschapssysteem kan het legitimiteitsgehalte aanzienlijk worden verhoogd.

Om een grotere zichtbaarheid te geven aan de Unie ten aanzien van burgers (*directe legitimiteit*) en lidstaten (*indirecte legitimiteit*) en teneinde te voorzien in een stabielere vertegenwoordiging van de Unie, wordt verder door de meeste lidstaten²² voorgesteld dat het voorzitterschap van de Europese Raad gedurende een voldoende lange tijd wordt uitgeoefend door een president (of voorzitter) die verkozen wordt door de (leden van de) Europese Raad.²³ Over de precieze lengte van deze 'voldoende lange periode' bestaan diverse meningen. Ook is het onduidelijk hoe men het principe van de gelijkheid tussen (grote en kleine) lidstaten wil waarborgen in een systeem zonder gelijke beurtrol.²⁴

Verder lopen de meningen uiteen over hoe deze voorzitter moet worden gekozen. Dit debat over het voorzitterschap van de Europese Raad is een machtsstrijd tussen grote en kleine lidstaten, en tussen aanhangers van een supranationale visie en die van de meer intergouvernementele visie. De uiteenlopende opvattingen over hervorming van het systeem van voorzitterschappen illustreren ook de uiteenlopende visies over de juiste 'bron' van autoriteit van het voorzitterschap. Het zal een uitdaging zijn deze hervorming goed te laten overeenstemmen tussen de opvattingen van de lidstaten en het aanvoelen van de burgers (*normatieve rechtvaardigheid*). Het gaat er bovenal om meer goedkeuring door de burger van het Europese gebeuren te verkrijgen (*legitimatie*).

Laat ons dit aspect uitdiepen aan de hand van de Frans-Duitse bijdrage van Dominique de Villepin en Joschka Fischer, die sommigen beschouwen als een historisch voorstel over de verdeling van de macht: een compromis tussen de aanhangers van een federaal Europa met een sterke Commissie (Duitsland) en de aanhangers van meer macht voor de lidstaten (Frankrijk). In de Frans-Duitse visie moet de EU geleid worden door twee voorzitters: een voorzitter van de Commissie en een voorzitter van de Europese Raad. De voorzitter van de Europese Raad zou een mandaat hebben van 2,5 tot 5 jaar (hernieuwbaar) en zou verkozen worden door de leden van de Europese Raad zelf, via gekwalificeerde-meerderheidsstemming. De voorzitter van de Commissie zou verkozen worden door het Europees Parlement en niet door de Europese Raad.

Het Frans-Duitse voorstel kreeg gemengde reacties in Europa. Terwijl het Verenigd Koninkrijk, Spanje en

Denemarken voorstanders bleken, toonden kleinere lidstaten, waaronder België, zich kritischer. Het voorstel zou volgens hen vooral de grote lidstaten tevredenstellen, omdat het overeenstemt met de zogenaamde ABC-idee (Aznar, Blair en Chirac) om een toppost te creëren in de EU. Hoe dan ook, het voorstel voor twee voorzitters is duidelijk een evenwichtsoefening tussen de *directe legitimiteit* ten aanzien van de burgers (via een voorzitter van de Europese Commissie die verkozen wordt door het Europees Parlement) en de *indirecte legitimiteit* van de EU via de lidstaten (die meer macht krijgen via een door hen zelf gekozen voorzitter van de Europese Raad).

Het vierde legitimiteitsprobleem van de Europese Raad, de *externe vertegenwoordiging van de EU*, is nauw verbonden met het aspect van het voorzitterschap. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen houdt toezicht op het gehele externe optreden van de Unie.²⁵ In onder meer het Frans-Duitse voorstel en het Beneluxstandpunt wordt gesteld dat het GBVB sterker en geloofwaardiger wordt door: *a* één vertegenwoordiger van de EU; *b* stemmingen met gekwalificeerde meerderheid; en *c* de formule van versterkte samenwerking op het vlak van defensie. Deze éne vertegenwoordiger, die de functies overneemt van zowel Javier Solana (de Hoge Vertegenwoordiger) als van Chris Patten (de Commissaris belast met Buitenlandse Betrekkingen) moet volgens het Duits-Franse voorstel een echte *Europese Minister van Buitenlandse Zaken* worden, die zou moeten beschikken over het formele initiatiefrecht in het GBVB en die de Raad belast met Buitenlandse Betrekkingen en Defensie zou moeten voorzitten. Hij/zij zou gekozen worden door de regeringen van de lidstaten en een speciale status krijgen in de Commissie. Hij/zij zou ten slotte ook belast worden met het dagelijks beheer van de buitenlandse politiek en van de gezamenlijke veiligheid. Om deze functionaris bij die taak bij te staan, zou een *Europese Diplomatie* opgericht worden, bestaande uit het huidige Directoraat-Generaal Buitenlandse Betrekkingen van de Commissie en de diensten voor Buitenlandse Betrekkingen van het Secretariaat van de Raad, in samenwerking met de diplomatieke diensten van de lidstaten. Door de Europese Raad één gezicht te geven zou men inderdaad de zichtbaarheid, de transparantie en het democratisch gehalte verhogen en zou zowel de directe legitimiteit ten aanzien van de burgers, als de indirecte, ten aanzien van de lidstaten, toenemen. Daardoor groeit ten slotte ook de kans op aanvaarding en bevestiging door de burgers en de lidstaten (*legitimatie*).

Met betrekking tot het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVBD) zou verder gebruik kunnen worden gemaakt van de *formule van versterkte samenwerking*, met uitzondering van zaken met een militaire implicatie. Versterkte samenwerking betekent dat een land zijn

vetorecht kan gebruiken, indien een beslissing indruist tegen nationale belangen. Maar het betekent ook dat, indien er geen oplossing kan worden gevonden, de kwestie aan de Europese Raad kan worden voorgelegd, waar uiteindelijk besloten kan worden met *gekwalificeerde meerderheid van stemmen*. Via versterkte samenwerking zou het dus mogelijk worden dat (minimaal acht) (sic!) lidstaten hun buitenlands beleid verder integreren, zelfs wanneer niet alle andere lidstaten het eens zijn. De versterkte samenwerking kan inderdaad een manier zijn om de legitimiteit van de EU te verhogen. Ze biedt immers een aangepaste formule voor de goedkeuring van extern beleid in een uitgebreide Unie (*het legitimatiecriterium*). De formule kan oplossingen bieden voor beleidsterreinen waarin unilaterale oplossingen niet langer doeltreffend zijn, maar waarin de lidstaten er toch niet in slagen tot uniforme Europese oplossingen te komen. De toepassing van de formule is in theorie al mogelijk. Ze stond beschreven in het Verdrag van Amsterdam en de modaliteiten om er gebruik van te maken werden versoepeld in het Verdrag van Nice. Ondanks deze versoepeling werd de formule van versterkte samenwerking echter nog nooit gebruikt. Daarom scoort deze oplossing laag op het criterium van de *legaliteit*. Over gedifferentieerde integratie gaan er trouwens erg kritische stemmen op uit het kamp van de voorstanders van volledige integratie (met alle lidstaten).

Langzame stappen in de goede richting

Er is een groeiend besef dat er gesleuteld moet worden aan de instellingen, wil de Europese Unie ook na de volgende uitbreiding voldoende slagvaardigheid en legitimiteit behouden. In diverse gremia wordt dan ook koortsachtig gezocht naar mogelijkheden de legitimiteit van de EU en haar instellingen te verhogen: het rapport-Solana, het Verslag van het Voorzitterschap aan de Europese Raad, de Conventie over de Toekomst van de EU, het Benelux-memorandum, het zijn allemaal voorbeelden van deze zoektocht. Dit blijkt geen gemakkelijke opgave. Legitimiteit is een moeilijk te vatten begrip, zeker in de context van een complex bestuurlijk systeem zoals de EU.

De EU is vooralsnog geen natiestaat, waarop het model van directe legitimiteit (met als bron voor de autoriteit de goedkeuring door de burger) van toepassing is. De legitimiteit van de EU is evenmin te vergelijken met de indirecte legitimiteit (door de 'goedkeuring' via de lidstaten) van een zuivere internationale instelling. Het unieke systeem van de EU heeft behoefte aan een *dubbele legitimiteit*, die gebruik maakt van zowel het directe model (via de Europese instellingen, zoals Commissie, Parlement en Hof van Justitie) als van de indirecte legitimiteit (via de lidstaten, vertegenwoordigd in Europese Raad en Raad van Ministers). Ondanks de

complexe meerlagigheid gelden ook voor de EU drie universele criteria: de macht moet worden uitgeoefend via algemeen aanvaarde spelregels (*legaliteit*); de doelstellingen van het regeren en de bron van macht moeten overeenkomen met de opvattingen van de burgers (*normatieve rechtvaardigheid*) en er moet een draagvlak bestaan bij deze burger of bij andere autoriteiten (*legitimatie*). De legitimiteit van de EU wordt pas verhoogd door te hervormen op beide niveaus (*direct* en *indirect*) en met betrekking tot deze drie dimensies. Kortom, hoe meer aan de drie criteria van legitimiteit voldaan wordt in elk van de Europese instellingen, hoe meer legitiem ze worden.

Voorlopig kunnen we concluderen dat er, wat betreft de Europese Raad, stappen in de goede richting zijn gezet (onder meer op de Europese Raad van Sevilla), dat er interessante voorstellen circuleren, maar dat er nog een lange weg te gaan is. Het wachten is op de Europese Conventie en de daaropvolgende IGC. ■

Noten

- 1 Zie: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/
- 2 *European Governance: A White Paper*, COM(2001)428, 25 July 2001.
- 3 A. Dashwood, 'Issues of Decision-making in the European Union after Nice', in: Anthony Arnall & Daniel Wincott, *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2002, blz. 7.
- 4 Joschka Fischer en Dominique de Villepin, leden van de Conventie in de bijdrage aan de Conventie, 16/01/2003, Conv. 489/03, Contrib. 192, blz. 2.
- 5 J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Londen: Heinemann, 1976, blz. 1-8.
- 6 David Beetham & Christopher Lord, *Legitimacy and the European Union, Political dynamics of the EU series*, Londen/New York: Longman, 1998, blz. 3-7.
- 7 *Ibid.*, blz. 11.
- 8 *Ibid.*, blz. 16.
- 9 Als we de drie criteria van legitimiteit extrapoleren op de Europese instellingen, zouden we kunnen stellen dat:
 - * het Europese rechtssysteem de 'legaliteit' waarborgt;
 - * het Europese Parlement zorgt of zou moeten zorgen voor de (democratische) 'legitimatie' (of goedkeuring) ten aanzien van de burger; en
 - * de Europese Raad en de Raad van Ministers zorgen voor de 'normatieve rechtvaardigheid', m.a.w. zij zorgen dat de doelstellingen van Europees beleid in overeenstemming zijn met de opvattingen van de burger. Hoe meer de drie criteria van legitimiteit terug te vinden zijn in ieder van deze Europese instellingen, hoe legitiemer ze zijn.
- 10 Conseil de l'Union européenne, Secrétariat Général, *Préparer le conseil à l'élargissement*, Rapport de M. Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'Union Européenne, Brussel, 7 maart 2002, S0044/02, blz. 5 (hierna: rapport-Solana).
- 11 Ook het Presidium van de Conventie vindt dat het informele debat

tussen staats- en regeringsleiders moeilijk te organiseren is met een groep van 32 (de staats- en regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken van de 15 lidstaten en twee vertegenwoordigers van de Commissie) of meer. Dit zal nog moeilijker zijn met 52. Zie: The European Convention, 'The Functioning of the Institutions', From the Praesidium to the Convention 10/01/2003, Conv. 477/03: blz. 11.

- 12 Rapport-Solana, a.w. noot 10, blz. 5
- 13 De belangrijkste verslagen van de Europese Raad rond het interne functioneren van de Raad zijn het (eerste) verslag van Javier Solana en het (tweede) verslag van het (Spaanse) Voorzitterschap aan de Europese Raad. Daarnaast diverse bijdragen van één of meer staats- en regeringsleiders (bijv. het Beneluxmemorandum).
- 14 *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428, 25 July 2001; en *Communication from the Commission. A Project for the European Union*, COM (2002) 247 final, Brussels, 22/05/2002.
- 15 Het Presidium van de Conventie presenteerde voor de plenaire vergadering van 20 en 21 januari 2003 een overzichtsdokument van alle bijdragen aan de Conventie (*The European Convention, The Functioning of the Institutions, From the Praesidium to the Convention*, 10/01/2003, Conv. 477/03).
- 16 *Ibid.*, blz. 11.
- 17 Joschka Fischer en Dominique de Villepin, leden van de Conventie in de bijdrage aan de Conventie, 16/01/2003, Conv. 489/03, Contrib. 192.
- 18 *Prise de position des Premiers Ministres et des Ministres des Affaires étrangères du Benelux suite à la Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'union*, Communiqué de presse, service de presse du

premier ministre, Brussel, 21 januari 2003.

- 19 Ook de Europese Commissie heeft aansprakelijkheid vooropgesteld als één van de vijf principes van 'good governance': 'Roles in the legislative and executive processes need to be clearer. Each of the EU institutions must explain and take responsibility for what it does in Europe. But there is also a need for greater responsibility from Member States and all those involved in developing and implementing EU policy at whatever level. (Zie de in noot 14 vermelde documenten.)
- 20 *European Governance: A White Paper*, a.w. noot 14.
- 21 *Brussels European Council 24 and 25 October 2002, Presidency Conclusions*, Council of the European Union, Brussels, 26 November 2002, 14702/02, Polgen 67, blz. 14.
- 22 Council of the European Union, *Measures to prepare the Council for Enlargement*, Report by the Presidency to the European Council, drawn up jointly with the General Secretariat of the Council, Brussel, 13 juni 2002, 9939/022, Polgen 25, blz. 11.
- 23 Ook werd voorgesteld leden van de Europese Raad aan te wijzen om de president te helpen bij zijn taak.
- 24 Council of the European Union, a.w. noot 22, blz. 11.
- 25 Het externe optreden van de Unie omvat het GBVB, het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), de buitenlandse handel, alsmede ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.

Over de auteurs

KAREN DE JONGHE is wetenschappelijk medewerkster en doctoraatsstudente bij de onderzoeksgroep Europese integratie aan de Universiteit Antwerpen.

PETER BURSSENS is docent Europese integratie aan de Universiteit Antwerpen.

Nieuw in de Clingendael-Essay reeks

DE SCHONE SCHIJN VAN DE EUROPESE CONVENTIE: Een politieke taxatie

door Alfred Pijpers

De Europese Conventie is na bijna een jaar van intensieve voorbereidingen beland in haar "aanbevelingsfase". Zij heeft niets minder dan een nieuwe "Constitutie" voor de Europese Unie in de steigers gezet. Dit document moet nu nader worden uitgewerkt en uiteindelijk worden goedgekeurd door maar liefst 25 lidstaten. Wat is de betekenis van dit constitutionele project? Wat zijn de voordelen en de risico's?

In deze Clingendael-publicatie wordt betoogd dat de Conventie niet zozeer de kiel legt voor een krachtige Europese federatie als wel voor een brede Unie van nationale staten, met daarbinnen waarschijnlijk een kopgroep van de twaalf (of dertien) landen in het eurogebied.

Alfred Pijpers is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Europese Conventie'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605. Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Het subsidiariteitsbeginsel: een kwestie van toepassing

KAREL BOUTENS

DE DISCUSSIE OVER HET SUBSIDIARITEITS-beginsel in het EG-Verdrag kent uiteenlopende visies. Dit artikel tracht de kern van het interpretatieprobleem bij de toepassing aan te duiden. In het licht hiervan wordt het voorstel van de *Werkgroep rond subsidiariteit* binnen de Conventie over de toekomst van Europa geanalyseerd en geëvalueerd. Ten slotte komen alternatieve oplossingen aan bod.

Het subsidiariteitsbeginsel is verankerd in art. 5 van het EG-Verdrag. Het beginsel wijst geen bevoegdheden toe. De Europese Unie handelt immers binnen de bevoegdheden die haar werden toegewezen door de lidstaten. Die toewijzing geschiedt in het kader van een intergouvernementele conferentie en mondt stevast uit in ondertekening en ratificering van een verdrag. De bevoegdheden van de EU worden op algemene wijze gedefinieerd op basis van de doelstellingen, die eveneens in nogal algemene termen worden omschreven. Dit noemt men de functionele bevoegdheidstoewijzing. De algemene bewoordingen waarin de doelstellingen en bevoegdheden worden opgesomd, bieden de EU een zekere mate van flexibiliteit. Die doelstellingen en bevoegdheden kunnen immers uiteenlopend geïnterpreteerd worden naargelang de maatschappelijke context. Het subsidiariteitsbeginsel speelt een rol bij de uitoefening van deze toegewezen bevoegdheden en het vraagstuk rond het geschikte bestuursniveau voor specifieke beleidsmateries.

Maastricht

Met de ondertekening van het Verdrag van Maastricht (1992) werd het subsidiariteitsbeginsel als zodanig in het Verdrag opgenomen als een algemeen beginsel van de communautaire orde. Het principe werd gezien als *dam tegen toenemende centralisering van de macht in Brussel*. Die vrees voor centralisering kwam vanuit twee hoeken. In de eerste plaats vanuit de lidstaten. In de periode vóór de Europese Top van Maastricht werden verscheidene richtlijnen aangenomen op basis van gekwalificeerde meerderheid die betrekking hadden

Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, zoals verankerd in art. 5 van het EG-Verdrag, is een lastige zaak, vooral omdat er tegenstrijdige belangen in het spel zijn. Het formuleren van criteria is in wezen een kwestie van politieke visie.

op gevoelige terreinen, zoals cultuur (de 'Televisie zonder grenzen'-richtlijn¹). De tegenstemmende lidstaten vochten niet alleen de inhoud van deze richtlijnen aan, maar ook de bevoegdheid van de Gemeenschap op politiek gevoelige terreinen, zoals cultuur (vgl. de richtlijnen voor liberalisering van de telecommunicatiesector), onderwijs en volksgezondheid. Via aanscherping van de Verdragsbepalingen ter zake en invoering van het subsidiariteitsbeginsel hoopten zij het optreden van de Unie op deze gebieden aan banden te leggen.² De bedoeling van het subsidiariteitsbeginsel was dus het *beperken van het communautaire optreden* en het *beschermen van de minderheid van de lidstaten* in de Raad bij het stemmen met gekwalificeerde meerderheid.³

In de tweede plaats was er de druk *vanuit regionale overheden* binnen lidstaten als Duitsland en België.⁴ Het Europees integratieproces had geresulteerd in geleidelijke uitholling van hun bevoegdheden door toewijzing ervan aan de Gemeenschap. Het subsidiariteitsbeginsel moest verdere uitholling voorkomen. Vooral de Duitse *Länder* speelden hier een belangrijke rol. Via de inspraak die zij verworven hadden bij de ratificering van de Europese Akte van 1986, slaagden zij erin hun eisenpakket aan de federale regering op te dringen, waaronder verankering van het subsidiariteitsbeginsel in het EG-Verdrag.⁵

In Maastricht tekenden zich twee visies af met betrekking tot invoering van het subsidiariteitsbeginsel. Aan de ene kant was er de 'juridische visie' van onder meer het Verenigd Koninkrijk en de Duitse *Länder*, gesteund door het Europees Parlement en de

Europese Commissie. Via *juridische verankering* in het Verdrag zou het principe volgens hen geen dode letter blijven, aangezien het afdwingbaar zou zijn voor het Hof van Justitie. Tegenover deze opvatting stond de 'politieke visie' van landen als Frankrijk, Spanje en Italië, die juist voorstander waren voor opname van het subsidiariteitsbeginsel als *politiek principe in de preambule* van het Verdrag. Artikel 1 EU⁶ weerspiegelde de 'politieke' visie op subsidiariteit, terwijl art. 5 EG als een compromis tussen de 'juridische' en 'politieke' visie kan worden beschouwd.⁷

Inhoud

Artikel 5 EG luidt: *1. De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.*

2. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

3. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.

Het tweede lid van art. 5 EG bevat het subsidiariteitsbeginsel. Wat de lidstaten niet afdoende kunnen realiseren, dient op Europees niveau verwezenlijkt te worden. Uit de bewoordingen van het principe is duidelijk op te maken dat het de bedoeling is de reikwijdte van het communautaire optreden aan banden te leggen. De voorstanders van de politieke verankering van het beginsel slaagden er evenwel in de exclusieve bevoegdheden van de Unie uit het toepassingsgebied van het beginsel te weren. Als concessie aan het juridische kamp – in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk – werden leden 1 en 3 toegevoegd.⁸ Het eerste lid bevat het *principe van de toegekende bevoegdheden*. Bevoegdheidsdomeinen die niet aan de Gemeenschap worden toegewezen, blijven onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. Op die manier wordt de beperkte aard van de bevoegdheidsoverdracht of soevereiniteitsafstand benadrukt. Het derde lid bevat het *proportionaliteitsbeginsel*: de Gemeenschap mag slechts die maatregelen nemen die *noodzakelijk* zijn om het vooropgestelde doel te bereiken. In tegenstelling tot subsidiariteit is het beginsel zowel op exclusieve als op gedeelde bevoegdheden van toepassing.

Subsidiariteit en proportionaliteit liggen zeer dicht bij elkaar. Subsidiariteit beantwoordt de vraag of een specifieke doelstelling of beleidsmaterie op lidstatelijk dan wel op Europees niveau behandeld moet worden.

Met andere woorden, de vraag of een Europees optreden noodzakelijk is. Als dat zo is, dan verplicht het proportionaliteitsbeginsel de Gemeenschap ertoe haar optreden tot het noodzakelijke te beperken. Het beantwoordt dus de vraag hoe ver een Europees optreden mag gaan. In de praktijk zijn beide principes echter niet altijd even gemakkelijk te onderscheiden.

Amsterdam

Artikel 5 EG werd op de IGC die resulteerde in het Verdrag van Amsterdam, uitgewerkt in het *Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel* (hierna: Subsidiariteitsprotocol). Het bepaalt onder meer dat toepassing van art. 5 EG gewaarborgd dient te worden door alle instellingen (§1). Het Europees Parlement en de Raad dienen in het oog te houden of de voorstellen van de Commissie in overeenstemming zijn met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Deze controle maakt een 'wezenlijk onderdeel' uit van de algemene behandeling van de Commissievoorstellen (§11), dit vanuit de visie dat de evaluatie van de toepassing van art. 5 EG onlosmakelijk met de inhoud van een voorstel is verbonden.

Het Subsidiariteitsprotocol somt ook *drie richtsnoeren* op om na te gaan of een *communautair optreden* vereist is: 1 wanneer de betrokken kwestie transnationale aspecten heeft die door optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld; 2 wanneer het optreden van de lidstaten alleen of het niet-optreden van de Gemeenschap in strijd zouden zijn met de bepalingen van het Verdrag (bijv. verstoring van de Interne Markt) of op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk zouden schaden; of 3 wanneer optreden op communautair niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen oplevert ten opzichte van nationaal optreden (§5).

De problemen rond toepassing van artikel 5 EG

Het subsidiariteitsbeginsel bleef evenwel niet onbesproken. In tegenstelling tot de verwachtingen bood art. 5 EG geen concrete criteria ter bepaling welk niveau het meest geschikt is om in een specifieke beleidsmaterie op te treden. Zo blijkt dat het vanwege de functionele bevoegdheidstoewijzing – waarbij bevoegdheden toegewezen worden op basis van de na te streven doelstellingen – moeilijk is de 'bevoegdheden' van de Unie precies af te bakenen. Gevolg is dat lid 1 voor interpretatie vatbaar is, net zoals de term 'exclusieve bevoegdheden' in lid 2. Er bestaat evenmin eensgezindheid over de 'doelstellingen' van de Europese constructie.⁹

Hetzelfde geldt voor de richtsnoeren in het Subsidiariteitsprotocol. Met betrekking tot het richtsnoer dat communautair optreden vereist is wanneer niet-optreden in strijd zou zijn met de Verdragsbepalingen, kan opnieuw gewezen worden op de *vaagheid* van die Verdragsartikelen, die uiteenlopend geïnterpreteerd kunnen worden.¹⁰

Het feit dat *art. 5 EG geen duidelijk criterium* biedt voor de uitoefening van bevoegdheden, is evenwel niet te wijten aan de bewoordingen van het artikel of de aard van de Europese Unie. De vraag naar het meest geschikte niveau kan moeilijk beperkt worden tot een pasklare juridische formule.¹¹ En hier komen we tot de kern van het probleem: *het is juist eigen aan het subsidiariteitsbeginsel dat geen vooraf vaststaande reeks criteria ontwikkeld kan worden.* Het is een in hoofdzaak *politiek principe*, dat bij toepassing een politieke inschatting vereist. Beoordeling over het gepast niveau dient dus van geval tot geval en op feitelijke basis plaats te vinden: '[...] the basic question that subsidiarity attempts to answer [is]: given that the Community has competence in a given area, is it appropriate that it adopt a particular act belonging to that area? The question points to [...] a matter of political values, and not of legal techniques.'¹²

De kern van het probleem bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bestaat dus uit tegenstrijdige belangen. De belangen van bepaalde lidstaten inzake cultuur, volksgezondheid en andere beleidsdomeinen, die hoofdzakelijk ressorteren onder de bevoegdheid van de lidstaten, komen niet altijd overeen met de belangen van de Europese Gemeenschap, in de eerste plaats met de doelstelling van de Interne Markt. Zo zegt het gegeven dat een Europese maatregel bepaalde *marktdistorsies* verhelpt, niets over de averechtse effecten die zo'n maatregel sorteert op het belang van de lidstaten om een grote mate van bevoegdheid te houden op genoemde terreinen.¹³ Het is dus zeer moeilijk tot onmogelijk objectieve criteria te ontwikkelen voor het bepalen van het gewicht van de in het geding zijnde belangen. *Afhankelijk van diegene die het beginsel toepast, zal de uitkomst verschillen.*

Het voorstel van de Conventie-Werkgroep inzake subsidiariteit

De Verklaring van Laken blies nieuw leven in het subsidiariteitsdebat op het hoogste niveau binnen de Unie.¹⁴ Het document stelt letterlijk de vraag hoe het subsidiariteitsbeginsel toegepast dient te worden. Binnen de Conventie ging de aandacht vooral uit naar versterkte *controle op de toepassing* van het beginsel. Medio mei 2002 werd een eerste reeks werkgroepen opgericht, waaronder de Werkgroep inzake subsidiariteit. Eind september rondde deze zijn werkzaamheden

af. Net zoals de bijdragen binnen de Conventie concentreert het eindverslag van de Werkgroep¹⁵ zich vooral op controle op toepassing van art. 5 EG (*de alarmprocedure*).

De Werkgroep pleit voor invoering van een politieke controle *ex ante*. Deze keuze wordt voornamelijk ingegeven door het gegeven dat het subsidiariteitsbeginsel in de eerste plaats een politiek beginsel is. Daarnaast wordt thans al voorzien in een juridische, doch uiterst marginale,¹⁶ controle *ex post* door het Hof van Justitie. Controleurs van dienst zijn de nationale parlementen. Het is immers in de eerste plaats *hun* handelsvrijheid die door Europese maatregelen wordt beperkt. Deelname van de regionale parlementen op Europees niveau wordt afgewezen. Zij dienen hun belangen binnen het constitutionele kader van de respectievelijke lidstaten te waarborgen.

Bondig omschreven ziet het voorstel van de Werkgroep er als volgt uit. Wanneer de Europese Commissie een voorstel stuurt naar Raad en Parlement, dient zij dit tevens te sturen naar alle *nationale parlementen*. Binnen een periode van zes weken kunnen die een gemotiveerd advies met betrekking tot naleving van art. 5 EG naar de voorzitters van de Raad, het Parlement en de Commissie sturen. Het advies kan van algemene aard zijn of betrekking hebben op specifieke punten in het voorstel; het mag ook wijzen op eventuele amendementen die een inbreuk op het subsidiariteitsprincipe zouden betekenen. Afhankelijk van het aantal adviezen kan het eraan gegeven gevolg verschillen. Wanneer slechts enkele adviezen ontvangen worden, kan de Commissie gevraagd worden het voorstel gedetailleerder toe te lichten met betrekking tot naleving van art. 5 EG. Wanneer een aanzienlijk aantal adviezen ontvangen wordt (bijv. door minimaal één derde van alle nationale parlementen) vraagt men de Commissie haar voorstel te herzien. Zij kan het voorstel handhaven, wijzigen of intrekken.

De inbreng van de nationale parlementen kan tevens gepast zijn wanneer het Verzoenings- of Bemiddelingscomité van de medebeslissingsprocedure samenkomt. Hierover bepaalt het voorstel van de Werkgroep dat, wanneer dit Comité samengeroepen wordt, de Commissie de gemeenschappelijke positie van de Raad en de door het EP aangenomen amendementen naar de nationale parlementen stuurt. Die kunnen vervolgens hun regeringsvertegenwoordiger inlichten omtrent hun beoordeling over de toepassing van art. 5 EG, alsook binnen de termijn van de verzoeningsprocedure – opnieuw zes weken – een gemotiveerd advies ter zake naar de voorzitters van Raad, Parlement en Commissie zenden.

Naast versterkte controle wordt in de conclusies van de Werkgroep gepleit voor een 'subsidiariteitsmemorandum' (*subsidiarity sheet*), waarin de Commissie

op gedetailleerde wijze uitlegt hoe zij art. 5 EG respecteert, alsook voor versterkt overleg tijdens de pre-legislatieve fase tussen de Commissie en alle belanghebbenden bij een voorgenomen maatregel – dit zijn diegenen die (in)direct door een maatregel worden getroffen. Tevens pleit de Werkgroep voor bespreking van het *jaarlijks werkprogramma* van de Commissie in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Wie deze besprekingen dient te voeren, wordt echter niet nader bepaald. Ten slotte stuurt de Werkgroep aan op bredere toegang tot het Hof van Justitie. *Ieder nationaal parlement* dat een advies heeft ingediend, zou naar het Hof moeten kunnen stappen, wanneer een maatregel bindende kracht heeft gekregen. Uiteraard dient de vordering voor het Hof te steunen op een *schending* van het subsidiariteitsbeginsel.

Binnen de plenaire vergadering van de Conventie werd het eindrapport van de Werkgroep overwegend positief onthaald. Er was evenwel ook kritiek, onder meer op de koppeling tussen het indienen van een *gemotiveerd advies* en de *toegang tot het Hof*. Diverse Conventieleden wezen erop dat het gevolg hiervan zou kunnen zijn dat de parlementen altijd adviezen zouden uitvaardigen, om de mogelijkheid tot vorderingen voor het Hof van Justitie open te houden. Anderen wezen erop dat een uiteindelijke maatregel sterk kon verschillen van het Commissievoorstel. Aldus zou een voorstel van de Commissie tijdens de debatten binnen de nationale parlementen in overeenstemming kunnen zijn met het subsidiariteitsbeginsel, maar niet langer wanneer het eenmaal geamendeerd en goedgekeurd zou zijn, terwijl de nationale parlementen dan geen toegang zouden hebben tot het Hof.¹⁷

Kanttekeningen bij de alarmbelprocedure

Afhankelijk van de invalshoek die men hanteert, kan de appreciatie van het voorstel van de Werkgroep verschillen. Enerzijds zou men kunnen zeggen dat het voorstel te kort schiet. De parlementaire adviezen hebben *geen bindende kracht* en resulteren zodoende *niet in effectieve macht voor de parlementen op Europees niveau*. Bovendien worden regionale parlementen uitgesloten van de alarmbelprocedure, hoewel ook zij op diverse terreinen door Europese maatregelen in hun handlingsvrijheid worden beperkt. Wanneer regionale bevoegdheden in het geding zijn, kan het federale parlement bezwaarlijk beschouwd worden als meest geschikt om de vraag rond naleving van art. 5 EG te beantwoorden. Dit geldt *a fortiori* voor de regio's in België, die niet onder, maar op gelijke voet met het federale niveau staan.¹⁸

Anderzijds kan men de stelling verdedigen dat de voorgestelde *alarmbelprocedure* een stap te ver gaat. Het eerste dat in het oog springt wanneer men een

aparte controle op toepassing van het subsidiariteitsbeginsel voorstelt, is dat dit in strijd is met de bepalingen uit het Subsidiariteitsprotocol. Het gaat hier dan vooral om paragrafen 1 en 11. Hoewel het Subsidiariteitsprotocol snel kan worden aangepast, dient men zich de vraag te stellen of controle op de toepassing van art. 5 EG niet misbruikt zal worden door de parlementen vanwege inhoudelijke redenen, eerder dan om redenen omtrent schending van art. 5 EG. Een dergelijke gang van zaken is niet ondenkbaar, wegens het nauwe verband tussen de inhoud van een maatregel en het subsidiariteitsvraagstuk.

Een tweede gevaar betreft de consequenties van parlementaire controle op het besluitvormingsproces en het institutionele evenwicht. *Verzwarend van het besluitvormingsproces* is onvermijdelijk. Hoe meer actoren in de discussie deelnemen, hoe meer potentiële struikelblokken er zijn. Bovendien zal de besluitvormingsprocedure door de deelname van de parlementaire vergaderingen ongetwijfeld complexer worden, en dit in een tijd waar transparantie en doorzichtigheid hoog in het vaandel staan.

Ook het *institutioneel evenwicht* loopt gevaar, hoewel de Subsidiariteitswerkgroep erin geslaagd is het negatief effect van controle op art. 5 EG op het institutioneel evenwicht te minimaliseren. Al lijkt het voorstel *prima facie* erg aantrekkelijk – gezien het feit dat de parlementaire bijdragen louter adviserend zijn en de Commissie zodoende de discretionaire bevoegdheid behoudt een voorstel aan te passen, terug te trekken of ongewijzigd te laten – toch moet men aandacht hebben voor het *sluipend intergouvernementalisme* dat in dit voorstel zit verweven. Het integratieproces is een lange weg, die met kleine stappen wordt gezet. Men moet aldus voor ogen houden dat de formele parlementaire deelname het begin van een nieuw proces kan zijn waarbij de lidstaten in de vorm van hun parlementaire vergaderingen een zwaarder stempel kunnen drukken op het besluitvormingsproces dan nu het geval is. De stap van adviserende naar bindende bijdragen is niet groot, maar de stap weg van het supranationalisme – dat altijd in het voordeel is geweest van kleine lidstaten als België en Nederland – als gevolg van een dergelijke wijziging des te groter. Het hoeft ook niet te verwonderen dat Peter Hain, Brits minister voor Wales, voorheen voor Europese aangelegenheden, er binnen de Conventie voor heeft gepleit de besluiten van de parlementen inzake toepassing van art. 5 EG onmiddellijk bindend te maken.¹⁹

Hoewel er geen onmiddellijk gevaar voor intergouvernementalisme lijkt, is het onjuist deze dreiging te onderschatten. Het is moeilijk te voorspellen hoe Commissie en Europees Parlement²⁰ zullen reageren op de politieke druk die de adviezen van de nationale parlementen ongetwijfeld met zich zullen brengen.

Met een formele parlementaire deelname op Europees niveau lijkt een *Europe des états* niet zo ver weg.

Naast de gevolgen voor de besluitvormingsprocedure en het institutioneel evenwicht, moet er nog op gewezen worden dat de parlementaire controle op het buitenlands beleid van de lidstaten traditioneel *intern-rechtelijk* geregeld wordt. Sterker nog, de controle op de regering is de voornaamste bestaansreden van de parlementen.²¹ Een formele deelname aan het besluitvormingsproces op Europees niveau zou dit principe uithollen, althans wat het Europees beleid betreft. Bovendien loopt men het gevaar dat de opinie van een lidstaat tegenover een Europese maatregel tegenovergestelde richtingen uitgaat. De eenheid van de respectievelijke lidstaten tegenover de Unie wordt verbroken wanneer het nationale parlement van mening is dat er een schending van art. 5 EG vastgesteld kan worden, terwijl de nationale regering hier anders over denkt. Een dergelijke situatie is denkbaar wanneer de EU optreedt overeenkomstig art. 5 EG, omdat haar optreden duidelijke voordelen oplevert vanwege de schaal of de gevolgen, meer in het bijzonder wanneer de nationale regering deze voordelen erkent, maar het nationale parlement niet. Bovendien dient men zich de vraag te stellen of het gegeven dat de nationale parlementen op het niveau van de lidstaat om bepaalde redenen geen afdoende controle kunnen uitoefenen op hun regeringsvertegenwoordigers in de Raad een voldoende motief is deze controle op Europees niveau te organiseren.

Ten slotte de belangrijkste vraag: *is een bijkomende controle door nationale parlementen de oplossing voor toepassing van art. 5 EG?* Een antwoord is niet eenvoudig te geven, maar het lijkt er sterk op dat dit niet het geval zal zijn. Kern van het probleem wordt immers gevormd door een conflict tussen uiteenlopende belangen. Betrekken van nationale parlementen bij controle op art. 5 EG lijkt die verscheidenheid van belangen eerder te benadrukken dan te boven te komen.

Alternatieve oplossingen

Welke oplossingen kunnen dan wél bijdragen tot een beter functioneren van het subsidiariteitsbeginsel? In de *eerste* plaats kan het voorgestelde *subsidiariteitsmemorandum* meer helderheid verschaffen over hoe de Commissie het subsidiariteitsbeginsel heeft toegepast. Om het kernprobleem van het beginsel aan te pakken, is het belangrijk dat de Commissie in dit memorandum duidelijk maakt hoe het de eventueel tegengestelde belangen van de Unie en de afzonderlijke lidstaten op een bepaald terrein heeft afgewogen en waarom zij het belang van de Gemeenschap van hoger orde acht dan de belangen van de lidstaten. Eventueel zou een

dergelijke verplichting ook aan de Raad en het Europees Parlement opgelegd kunnen worden, aangezien deze instellingen de mogelijkheid hebben de Commissievoorstellen te wijzigen. Bovendien zou dit, vooral in het geval van de Raad, de controle van de nationale en regionale parlementen op hun vertegenwoordigers in de Raad kunnen bevorderen.

In de *tweede* plaats zou aanduiding van de exclusieve bevoegdheden van de Unie het toepassingsgebied kunnen verduidelijken. Zo'n aanduiding zal de toepassing zelf van art. 5 EG niet vooruit helpen, maar kan wel discussie vermijden omtrent de vraag of het subsidiariteitsbeginsel al dan niet van toepassing is. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat hier niet gepleit wordt voor een *bevoegdheidscatalogus*.

Ten slotte zou bezinning van de lidstaten op de balans tussen eigen belangen enerzijds, en belangen en doelstellingen van de Gemeenschap anderzijds, gepast kunnen zijn. Zo'n reflectie zal evenwel niet leiden tot pasklare antwoorden omtrent het subsidiariteitsbeginsel, want het beginsel dient van geval tot geval toegepast te worden.

Conclusie

Wil men elke discussie omtrent toepassing van art. 5 EG vermijden, dan *lijkt* de enige oplossing *toch een bevoegdheidscatalogus* te zijn waarin voor elk mogelijk onderdeel van de bestaande bevoegdheden het meest geschikte niveau wordt aangeduid. Maar dan wordt het *subsidiariteitsbeginsel* *overbodig* en wordt tegelijkertijd elke dynamiek die inherent is aan het Europees integratieproces tot nul herleidt. Onder de huidige regels voor Verdragswijziging zou het immers onmogelijk zijn voor de Unie te reageren op veranderingen in de economische, politieke en sociale context.

Het subsidiariteitsbeginsel wordt inderdaad gekenmerkt door dezelfde dynamiek die inherent is aan de Europese constructie. Wat vandaag beter in handen van de lidstaten of hun regio's wordt gelaten, wordt morgen misschien beter op Europees niveau behandeld. Toepassing van art. 5 EG zal steeds voorwerp van debat zijn. Het principe stelt de bevoegdheden van de Gemeenschap niet ter discussie, doch wel of het gepast is dat zij maatregelen neemt inzake een specifiek onderdeel van één van haar bevoegdheden. In die zin voert het subsidiariteitsbeginsel ons terug naar de essentiële discussie rond taken en doelstellingen van de EU en hun verhouding tot taken en doelstellingen – of belangen – van de respectievelijke lidstaten in concrete gevallen. Zo'n discussie is bovenal van politieke aard, vergt politieke beoordelingen en kan moeilijk, zometer onmogelijk, gevat worden in een reeks juridische en objectieve criteria. ■

Noten

- 1 Richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffen de de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, PB. L298 van 17 oktober 1989, blz. 23.
- 2 Marc A. Pollack, 'The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht', in: *Journal of Common Market Studies*, september 2000, blz. 525.
- 3 Antonio Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford: Oxford University Press, 2002, blz. 104.
- 4 Pollack, a.w. noot 2, blz. 525.
- 5 Arthur B. Gunlicks, 'European and Foreign Policy of the Länder' (paper for the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 - September 2, 2001), American Political Science Association, 2001, blz. 1-6.
- 6 De relevante passage luidt: '[...] Europa, waarin de besluiten [...] zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen'.
- 7 Estella, a.w. noot 3, blz. 85-87.
- 8 *Ibid.*, blz. 87.
- 9 Gráinne De Búrca, 'Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam', *Harvard Jean Monnet Working Paper*, Cambridge, 1999, nr 7, blz. 11-18.
- 10 *Ibid.*, blz. 22.
- 11 *Ibid.*, blz. 10; Estella, a.w. noot 3, blz. 113-114.
- 12 Estella, a.w. noot 3, blz. 134 (zie ook blz. 97).
- 13 De Búrca, a.w. noot 9, blz. 24; Jonathan Golub, 'Recasting EU environmental policy: subsidiarity and national sovereignty', in: Ute Collier, Jonathan Golub & Alexander Kreher (red.), *Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, blz. 42.
- 14 De toekomst van de Europese Unie – Verklaring van Laken, 14 en 15 december 2001, Bull. EU 12-2001, I-27.
- 15 CONV 286/02, Conclusies van Werkgroep I 'Subsidiariteitsbeginsel', Brussel, 23 september 2002.
- 16 Bij controle op toepassing van art. 5 EG heeft het Hof zich tot nog toe beperkt tot een controle op de motiveringsplicht die ermee samengaat.
- 17 CONV 331/02, Syntheseverslag van de plenaire zitting, Brussel, 3 en 4 oktober 2002, Brussel, 11 oktober 2002, blz. 9-10.
- 18 België kent geen gedeelde bevoegdheden, evenmin een grondwetsartikel zoals art. 31 van de Duitse grondwet, dat stelt dat federale wetgeving voorrang krijgt op regionale wetgeving. Zodoende kan een regionale wet in België niet ongedaan worden gemaakt door een maatregel op federaal niveau. In die zin bestaat er geen hiërarchie tussen de centrale en regionale overheden.
- 19 Honor Mahony, National Parliaments role debated in Convention, 6 oktober 2002 (<http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=7804>)
- 20 Het is in ieder geval moeilijk te geloven dat de formele parlementaire deelname geen verzwakking van de positie van het Europees Parlement zal teweegbrengen, hoewel de nationale parlementen door sommigen als bondgenoten worden omschreven. Zie bijv. CONV 255/02, Bijdrage van de heer Haemel, Brussel, 10 september 2002, blz. 5; en CONV 353/02, Eindverslag van Werkgroep IV betreffende de rol van de nationale parlementen, Brussel, 22 oktober 2002, blz. 2.
- 21 Pierre Chevalier & Philippe Mahoux, *Het debat over de toekomst van de Europese Unie. Een stand van zaken. Verslag ten behoeve van de voorzitter van de Europese Raad*, Brussel, 12 december 2001, blz. 15.

Over de auteur

KAREL BOUTENS is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Gent.

Nieuw in de Clingendael-Essay reeks

Bescherming van minderheden als criterium bij EU-uitbreiding: de Europese Commissie en Midden-Europa

door J.W. van der Meulen

In deze analyse van de rapportage van de Europese Commissie over bescherming van minderheden in Centraal-Europa wordt betoond dat niet is uitgegaan van één of meer leidende beginselen. In het bijzonder het discriminatieverbod, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, zou een handzame basis hebben gevormd. In plaats hiervan heeft de Commissie verlangens geuit die per land en per minderheid verschillen, die vaak op gespannen voet met elkaar staan, en die bovendien in een aantal gevallen geen internationaal-juridische basis hebben.

De auteur van dit Essay, J.W. van der Meulen, is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij constateert onder meer dat ten aanzien van de Roma de nadruk sterk ligt op integratie, wat inhoudt dat deze minderheid een stuk van haar identiteit zou moeten inleveren. Daarentegen steunt de Commissie wat betreft de Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië omstreden verlangens wat betreft parallel onderwijs, vormen van autonomie en collectieve deelname aan de politieke besluitvorming op centraal niveau.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Bescherming Minderheden'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605. Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Voorbij fort Europa? Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in een Europabrede Unie

DENNIS BROEDERS & MONIKA SIE DHIAN HO

DE MEEST INGRIPPENDE UITBREIDING VAN DE Europese Unie sinds haar oprichting is aanstaande. Op 13 december 2002 zijn op de Europese Top van Kopenhagen de toetredingsonderhandelingen afgesloten met tien kandidaten voor het EU-lidmaatschap: acht Midden- en Oost-Europese landen en twee Mediterrane micro-staten.

Voordat een bijna Europabrede Unie effectief en legitiem zal functioneren, moet er echter nog veel gebeuren. In de kandidaat-lidstaten zijn overname en implementatie van de regels van de Europese Unie (het 'acquis') nog in volle gang. In de EU delibereren vertegenwoordigers van de regeringen en parlementen van de lidstaten, van het Europees Parlement en de Europese Commissie in de 'Europese Conventie' over de vraag hoe de EU institutioneel dient te zijn uitgerust voor de toekomst.

Dat er nog veel moet gebeuren geldt zeker voor het beleidsterrein justitie en binnenlandse zaken (JBZ), dat sinds het *Verdrag van Maastricht* deel uitmaakt van de EU-samenwerking. Verscheidene kandidaten moeten nog enkele belangrijke onderdelen van het JBZ-acquis van de EU doorvoeren in hun wetgeving (denk aan de controverse invoering van het EU-brede visa-regime), hun uitvoeringscapaciteit versterken (bijvoorbeeld ten behoeve van de controle van de buitengrenzen en de opvang van asielzoekers) en de hervorming van het justitiële apparaat voortzetten. Aan EU-zijde buigt een aparte werkgroep binnen de Europese Conventie zich intussen over betere instituties voor de verwezenlijking van 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' in Europa, de JBZ-trits die sinds het *Verdrag van Amsterdam* één van de hoofddoelstellingen van de EU-samenwerking is geworden.

Dit artikel zet uiteen waarom samenwerking op het gebied van JBZ speciale aandacht verdient in het kader van de EU-uitbreiding, geeft een inventarisatie van belangrijke uitdagingen voor de 'Europabrede Unie' op deelterreinen van de JBZ-samenwerking – buitengrenzen en visabeleid, asielbeleid, politie en justitiesamenwerking

Vooraf in het kader van de komende uitbreiding van de Europese Unie verdient de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken speciale aandacht. Een kritische blik op het Europese JBZ-dossier.

– en biedt een evaluatie van oplossingsrichtingen.

Het dossier JBZ

Er zijn ten minste vier redenen waarom de samenwerking inzake JBZ speciale aandacht verdient in het kader van de EU-uitbreiding.¹ Ten eerste zijn overname en uitvoering van het EU-acquis op het gebied van JBZ door de kandidaten nog in volle gang. Aangezien de JBZ-samenwerking pas door het Verdrag van Maastricht (dat in november 1993 in werking trad) is geïntroduceerd, zijn de kandidaten overvallen door de lidmaatschapsvereisten op dit terrein. Sterker nog, het Verdrag van Amsterdam (sinds mei 1999 in werking) heeft zulke omvangrijke wijzigingen in de JBZ-samenwerking doorgevoerd, dat de exacte vereisten geruime tijd onduidelijk waren. Zo heeft de integratie van de Schengensamenwerking (die voorheen buiten de EU plaatsvond) in de kaders van de EU vóórstellende consequenties. Als gevolg van deze absorptie moeten de kandidaten bij toetreding tot de EU ook het Schengen-acquis overnemen. Het gaat daarbij om een reeks van maatregelen – met betrekking tot de controle van de buitengrenzen van het Schengengebied, visa-, asiel- en immigratiebeleid, data-uitwisseling, politie en justitiesamenwerking – die uiteindelijk vrij verkeer van personen binnen de Schengenzone mogelijk maken. Al met al slaagde de EU er pas in 1998 in het acquis op het terrein van JBZ te omschrijven, terwijl pas in 1999 werd vastgesteld hoe de Schengenmaatregelen verdeeld zouden worden over de pijlers van de EU-samenwerking. Hierbij zij nog aangetekend dat JBZ één van de snelst groeiende beleidsterreinen binnen de EU is, en het feit dat dit dos-

sier nog een flinke dosis 'werk in uitvoering' vertoont wordt begrijpelijk.

Belangrijke recente *impulsen* voor die groei waren:

1 de vastlegging van de 'Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid' als één van de centrale doelstellingen van de EU-samenwerking in het Verdrag van Amsterdam (gekoppeld aan een *deadline* van vijf jaar voor een reeks te treffen maatregelen op het terrein van de buitengrenzen, visa-, asiel- en immigratiebeleid); en 2 de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten, die een aanzienlijke intensivering van de politie- en justitiesamenwerking tot gevolg hebben gehad.

Een *tweede* reden voor speciale aandacht is de *kwetsbaarheid* van de Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid voor *uitvoeringstekorten* in de afzonderlijke lidstaten. Aangezien de EU-instellingen niet substantieel betrokken zijn bij de uitvoering van maatregelen op het JBZ-terrein, moeten lidstaten op elkaars nationale uitvoeringssystemen vertrouwen op politiek gevoelige terreinen als de controle van de buitengrenzen van de EU, de bestrijding van georganiseerde misdaad en het tegengaan van illegale immigratie. Tegen deze achtergrond heeft de EU zich relatief hard opgesteld in de toetredingsonderhandelingen inzake het JBZ-dossier. De Europese Raad van Kopenhagen (december 2002) heeft aangekondigd dat de *monitoring* van de implementatievoortgang van kandidaten zal worden voortgezet na de ondertekening van het toetredingsverdrag en dat in dit verdrag speciale veiligheidsclausules zullen worden opgenomen voor de JBZ-samenwerking. Deze moeten het voor een periode van drie jaar mogelijk maken nieuwe lidstaten van (onderdelen van) de samenwerking uit te sluiten indien implementatieverplichtingen niet worden nagekomen. Gezien de aanzienlijke implementatietekorten in de huidige EU-lidstaten was het overigens geloofwaardiger geweest als deze *monitoring* en veiligheidsclausules op alle lidstaten van toepassing waren verklaard.

De JBZ-samenwerking is, ten *derde*, een van de beleidsterreinen waar naar verwachting (tijdelijke) *spanning* zal optreden *tussen uitbreiding en verdieping*. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat toetreding tot de EU inmiddels ook toetreding tot de in de EU-kaders geïntegreerde Schengensamenwerking inhoudt, waarbij het laatstgenoemde toetredingsproces echter uit *twee fasen* bestaat. In het zg. 'Schengen-protocol' bij het Verdrag van Amsterdam staat dat kandidaat-lidstaten het gehele Schengen-*acquis* moeten aanvaarden. In tegenstelling tot wat ten aanzien van sommige huidige lidstaten (zoals het Verenigd Koninkrijk) het geval is geweest, behoren permanente uitzonderingen van (onderdelen van) het Schengen-*acquis* dus niet tot de mogelijkheden. De Raad van Ministers van de EU heeft onlangs aangekondigd dat, hoewel de kandidaten het gehele Schengen-*acquis* uiteindelijk moeten overnemen en uitvoeren, de nieuwe lidstaten na toetreding tot de EU niet direct volle-

dig *mogen* deelnemen aan de Schengensamenwerking.² In het bijzonder zullen *grenscontroles* tussen de huidige EU-lidstaten en de nieuwe lidstaten niet meteen worden afgeschaft. De afschaffing van de controles aan deze 'binnengrenzen' vereist een aparte, unanieme beslissing van de Raad van Ministers daartoe (wanneer in het zogenaamde Schengen Evaluatieproces is vastgesteld dat de nieuwe lidstaten in staat zijn alle Schengenmaatregelen uit te voeren en bijvoorbeeld de nieuwe buitengrenzen van de Unie te controleren). Gezien de aanzienlijke implementatietaken na de toetreding en de druk van hun binnenlandse publieke opinie om zo snel mogelijk tot de Schengenzone van vrij verkeer van personen te worden toegelaten, zal verdere verdieping van de JBZ-samenwerking mogelijk niet tot de eerste prioriteiten van de nieuwe lidstaten behoren.

De *vierde* reden waarom de JBZ-samenwerking aandacht behoeft in het kader van de EU-uitbreiding, is de toenemende druk op de *effectiviteit en legitimiteit* van de samenwerking. Toetreding van tien nieuwe landen zal de sociaal-economische, bestuurlijke, juridische en politieke *diversiteit* binnen de EU sterk doen toenemen, hetgeen – gezien de consensuscultuur binnen de EU – de nu al moeizaam verlopende besluitvorming op het gebied van JBZ er niet gemakkelijker op zal maken. Daarbij dreigt de legitimiteit van EU-optreden op het gebied van JBZ in twijfel te worden getrokken. Op gevoelige terreinen als bijvoorbeeld grenscontrole, visabeleid en uitlevering rijst bij belangenconflicten sneller de vraag waarom 'zij daar' eigenlijk kunnen beslissen over 'ons hier'. Daarnaast is de legitimiteit van organisaties als Europa nu reeds punt van zorg.

Buitengrenzen en visabeleid

Afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen is met de integratie van het Schengen-*acquis* in de EU een hoofdcomponent van de Europese Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid geworden. Ter compensatie van het verlies van de nationale grenzen als controle- en immigratie-instrument zijn gemeenschappelijke regels ontwikkeld voor controle van de buitengrenzen en voor het visabeleid. Als gevolg van het twee-stappenproces naar volwaardige Schengendeelname behoeven de kandidaten niet het volledige *acquis* op het terrein van grenscontrole en visa uit te voeren op het moment van toetreding. Bepaalde maatregelen zijn immers nauw verbonden met het opheffen van de controles aan de binnengrenzen. De EU vereist wel dat de kandidaten op het moment van toetreding een 'hoog niveau van controle van de buitengrenzen' kunnen garanderen, en dat de maatregelen met betrekking tot de gemeenschappelijke visalijst van de EU worden overgenomen.

Deze lidmaatschapsvereisten op het terrein van de buitengrenzen en de visa houden aanzienlijke financiële,

sociaal-economische en politieke *kosten* voor de kandidaten in.³ Zo zal Polen uiteindelijk verantwoordelijk worden voor de controle van de langste EU-buitengrens te land. De toekomstige grens met Rusland (Kaliningrad), Wit-Rusland en Oekraïne meet meer dan 1150 kilometer. Als sommige buurlanden niet tegelijk met Polen tot de Schengenzone zullen toetreden, kan dit nog verder oplopen (denk aan een eventuele tijdelijke buitengrens met Slowakije van 550 kilometer). De kosten van aanstelling van nieuwe grensbeambten, vervanging van dienstplichtigen door professionals, training van personeel, aanleg en opwaardering van infrastructuur en uitrusting hiertoe zijn enorm. Voor Polen zijn deze kosten op 257 miljoen euro geschat voor de komende drie jaar.⁴ De financiële ondersteuning door de EU zou in eerste instantie 94 miljoen euro bedragen. De kloof tussen deze twee bedragen en het welbegrepen eigenbelang van de EU-lidstaten bij een adequate controle van de buitengrenzen hebben ertoe bijgedragen dat de EU op de Top van Kopenhagen nog tegemoet is gekomen aan de eis van Polen dat extra hulp zal worden verstrekt (van 108 miljoen euro).

Ook de implementatie van het visa-regime van de EU is in vele opzichten kostbaar voor de kandidaten, aangezien visaverplichtingen moeten worden ingevoerd voor burgers uit buurlanden, zoals Rusland, Oekraïne en Wit-Rusland, waarvoor kandidaten tot nog toe een visavrij regime hanteerden. Voor Polen betekent dit bijvoorbeeld dat het aantal jaarlijks te verstrekken visa zal groeien van de huidige 230.000 tot naar verwachting meer dan 3,5 miljoen.⁵ Teneinde in deze vraag te kunnen voorzien, zal het netwerk van consulaire posten aanzienlijk moeten worden versterkt. Naast deze financiële kosten betekent de uitvoering van het EU-visaregime ook sociaal-economische en politieke kosten voor de kandidaten, bondig verwoord door president Koetsjma van Oekraïne in zijn verwijt dat de EU het ijzeren gordijn vervangt door een 'papieren gordijn'. De invoering van visa voor burgers uit buurlanden zal vooral de ongeregistreerde handel in de oostelijke regio's van de kandidaten zwaar treffen.

Met andere woorden, in de eerste fase van het traject naar volwaardige Schengendeelname kunnen de nieuwe lidstaten wel de *lasten* (investeringen in buitengrenzen, kosten van invoering visaregime), maar niet de *lusten* (vrij verkeer van personen) van de Schengensamenwerking tegemoet zien. De vrees van de kandidaten is dat deze periode van dubbele grenzen in de EU lang zal duren. De vrees van de huidige lidstaten is dat *implementatie* van de Schengenverplichtingen door de nieuwe lidstaten te wensen zal overlaten, terwijl ze initiatieven ter verdieping van deze samenwerking zullen blokkeren, omdat uitvoering van bestaande verplichtingen al zoveel inspanning vergt.

Oplossingen liggen in de richting van hulp aan de nieuwe lidstaten, maatregelen die de invoering van het EU-brede visa-regime verzachten, meer coördinatie bij de uitvoering, alsmede verdieping van de samenwerking ten

aanzien van de buitengrenzen (eventueel in eerste instantie tussen een beperkt aantal lidstaten dat hiertoe bereid en in staat is). Meer dan nu het geval is, moeten de huidige lidstaten beseffen dat de toekomstige buitengrenzen van de Unie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid zijn, waarbij een (financiële) bijdrage aan de grenscontrole bovendien direct het eigenbelang dient. De pijn van de invoering van het EU-brede visa-regime kan deels worden verzacht door een regeling te treffen tussen de EU en de oostelijke buurlanden die lokaal grensverkeer kan vereenvoudigen, en ook door de prijs van visa voorlopig laag te houden. Tot het moment van afschaffing van de binnengrenzen zijn de nieuwe lidstaten namelijk nog niet gebonden aan de regels voor prijzen en *format* van Schengen-visa.

Meer coördinatie bij de uitvoering kan de nieuwe lidstaten ondersteunen bij hun capaciteitsopbouw en het wederzijds vertrouwen tussen nationale diensten van de lidstaten vergroten. Gezien de implementatietekorten en recente corruptie-incidenten bij visaverstrekking door consulaten van huidige lidstaten, is een intensievere operationele coördinatie bij de uitvoering van Schengenmaatregelen ook al nodig voor de *huidige* EU-lidstaten. Met betrekking tot verdere verdieping van de samenwerking in de vorm van een Europese grenswacht lopen de standpunten van huidige en toekomstige lidstaten sterk uiteen. Landen die reeds geëxperimenteerd hebben met bi- en trilaterale samenwerkingsinitiatieven zijn enthousiast, terwijl landen als het Verenigd Koninkrijk en Denemarken tot nu toe terughoudend zijn. Aangezien (nog) bij unanimitieit wordt besloten over maatregelen inzake de buitengrenzen, zijn de verwachtingen omtrent een Europese grenswacht waaraan alle EU-lidstaten deelnemen, niet hooggespannen. In deze constellatie ligt het voor de hand de door het Verdrag van Nice versoepelde bepalingen voor 'nauwere samenwerking' voor het eerst te gebruiken. Op basis van deze bepalingen kunnen lidstaten die daartoe bereid en in staat zijn, deelnemen aan een Europese grenswacht, mits aan de in het verdrag vastgelegde voorwaarden is voldaan en overeengekomen procedures worden gevolgd (bijvoorbeeld de openstelling van het overleg over dit samenwerkingsinitiatief voor de landen die er niet aan deelnemen).

Een gemeenschappelijk asielbeleid?

Het asielbeleid, dat in politiek Nederland voor de 'hoofdpijnportefeuille' doorgaat, is ook op Europees niveau een zeer ingewikkelde kwestie. Sterker nog, de Haagse hoofdpijn wordt deels veroorzaakt door het feit dat de nationale agenda en de Europese agenda op het gebied van de asielpolitiek moeilijk bij elkaar te brengen zijn. De komende uitbreiding zal een aantal kwesties binnen dit nog onvolwassen Europese beleidsterrein bovendien op scherp zetten.

Belangrijke internationale normen voor de bescherming van vluchtelingen, zoals onder meer vastgelegd in het VN-vluchtelingenverdrag, staan soms op gespannen voet met EU-regelgeving. Die is er grotendeels op gericht de instroom en secundaire migratie (bijv. gezinshereniging) van vluchtelingen en asielzoekers in de EU te verkleinen. Zo kwamen in de jaren '90 afspraken van de grond als de zogenaamde resoluties van Londen, waarin de principes van de 'veilige landen van herkomst' en 'veilige derde landen' werden geïntroduceerd, en de (buiten de EU-kaders tot stand gekomen) Conventie van Dublin, die 'regelt' welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek. Minstens even illustratief zijn de zaken waarover geen overeenstemming kon worden bereikt in de jaren dat asiel prominent op de Europese agenda prijkte. Het bereiken van een vorm van *burden-sharing*, minimumnormen voor het toekennen en intrekken van de vluchtelingenstatus en voor tijdelijke bescherming, regels voor binnenkomst en verblijf, juridische status en de daaraan verbonden rechten en plichten, alsmede de procedures en normen voor de opvang van asielzoekers: het zijn allemaal te hoge horden gebleken. Ondanks de druk tot gezamenlijke Europese oplossingen te komen, strandden pogingen tot harmonisatie van het asielbeleid keer op keer. De politieke aantrekkelijkheid van unilaterale verscherping van het beleid (in de hoop dat vluchtelingen naar het buurland trekken) en de eis van unanimiteit in de JBZ-raad (die ondanks de opname van asiel in de gemeenschapspijler is blijven bestaan) verlammen de besluitvorming.⁶

De komende uitbreiding zal het vraagstuk van asiel in Europa zowel aanscherpen als moeilijker oplosbaar maken. In de meeste kandidaat-lidstaten is het probleem niet zozeer de overname van het *acquis*, alswel een effectieve en rechtvaardige implementatie van het asielrecht. Het gaat daarbij vooral om de organisatie en de instituties van het asielbeleid, de afbakening van bevoegdheden tussen de diverse asielautoriteiten, de grensbewaking en politie en het gebrek aan personeel en opleiding in deze sector.⁷ Deze problemen leiden nu al tot achterstanden in de verwerking van asielaanvragen; de verwachting is dat de asielstroom in deze landen de komende jaren alleen maar zal toenemen.

In Hongarije, bijvoorbeeld, is deze ontwikkeling al begonnen. Hier liepen de aantallen asielaanvragen aan het eind van de jaren '90 snel op, met een piek van 11.499 aanvragen in 1999. Het is dus een kwestie van tijd voordat deze landen zich zullen voegen in het Europees koor van landen dat enerzijds roept om verscherping van nationale wetgeving (met als gevolg het verschuiven van de 'asiellast' naar buurlanden) en anderzijds om gezamenlijke Europese oplossingen gebaseerd op lastverdeling.

Die Europese oplossingen zijn tot op heden gestrand op het korte-termijndenken van de lidstaten. Wat nodig

is voor een gezamenlijk Europese aanpak is immers naar relatieve tevredenheid door de lidstaten vastgelegd in de conclusies van het Finse voorzitterschap in Tampere. De daar overeengekomen agenda is echter niet van de grond gekomen. Onlangs wees het Belgische voorzitterschap, verantwoordelijk voor de eerste evaluatie van het Tampere-programma, de beschuldigende vinger naar het stemmen bij eenparigheid: ' [...] maintaining the unanimity rule is clearly a serious hindrance to progress'.⁸ Gezien de frustratie over het gebrek aan besluitvaardigheid had de Europese Commissie al eerder het pad van de Open Coördinatiemethode in asielzaken verkend.⁹

Deze niet-bindende methode, die in het bijzonder in het Europese sociale beleid wordt toegepast, heeft voor het beleidsterrein asiel echter sterke nadelen. De voorstellen zijn te bescheiden van opzet, ontberen harde keuzen en kennen geen enkel element van 'blaming and shaming' dat de lidstaten van afwentelgedrag zou kunnen afhouden of tot convergentie van normen zou kunnen aanzetten. De enige manier om dergelijk afwentelgedrag en een 'race to the bottom' in bescherming van asielzoekers te voorkomen, is een *geharmoniseerd asielbeleid*. Dat de lidstaten dit – ondanks alle terughoudendheid – beseffen, blijkt wel uit de gestage opmars van het dossier asiel in de richting van de communautaire methode. Met het Verdrag van Amsterdam kwam het onderwerp samen met andere JBZ-dossiers in de eerste pijler terecht. Gedurende een overgangperiode van vijf jaar gelden belangrijke aspecten van de communautaire methode echter nog niet voor deze terreinen: daarom kan besluitvorming dan (nog) niet plaatsvinden bij gekwalificeerde meerderheid en moet de Europese Commissie het initiatiefrecht delen met de lidstaten. Deze overgangperiode, die de koudwatervrees van sommige lidstaten moest accommoderen, kan in 2004 worden beëindigd als de Raad daartoe een unaniem besluit neemt. Om metterdaad tot een Europees asielbeleid te komen in een EU van 25 of meer lidstaten, is het van groot belang dat de stap naar meerderheidsbesluitvorming wordt gemaakt, volgens schema in de Raad in 2004, of anders via de Conventie in de IGC 2004.

Politie en justitie

De dossiers politie-samenwerking en samenwerking inzake strafrecht zijn in de ogen van de lidstaten de meest gevoelige delen van het JBZ-terrein. Terwijl bij het Verdrag van Amsterdam beleidsvelden als immigratie en asiel, grenscontrole en civiel recht wél naar de gemeenschapspijler verhuisden, bleven politie en strafrecht in de intergouvernementele derde pijler achter. De derde pijler toont bij uitstek een combinatie van enerzijds terughoudendheid ten aanzien van samenwerking in gevoelige kwesties en anderzijds een grote noodzaak van gezamenlijk optreden in het licht van grensoverschrijdende criminaliteit in een Europese Unie zonder binnengrenzen.

Beide elementen zullen door de komende uitbreiding worden versterkt. Het wantrouwen ten opzichte van politie en justitie in de toetredende landen is aanzienlijk vanwege organisatorische en financiële problemen en de nog bestaande corruptie binnen deze organisaties. Gebrek aan vertrouwen, dat overigens óók al een probleem vormt onder de huidige 15 lidstaten, maakt Europese operationele samenwerking moeilijk, staat informatie-uitwisseling in de weg en roept grote vragen op ten aanzien van *privacy*-bescherming waar het gaat om het gebruik van de vele elektronische databases met persoonsgegevens. Anderzijds gaan de nieuwe lidstaten met beperkte middelen en mankracht de strijd aan tegen criminaliteit die zich op eigen bodem heeft genesteld, maar die zich uiteindelijk vaak richt op de huidige EU-landen. Transnationale criminaliteit beweegt zich vaak eenvoudig over grenzen, terwijl politie en justitie in Europa daar nog nauwelijks een effectieve gezamenlijke aanpak tegenover stellen.

Deze situatie en de alom gehoorde roep om veiligheid in Europa zullen de druk om resultaten te boeken in de politie- en justitiesamenwerking alleen maar doen toenemen, waarbij vooral van organisaties als *Europol* en *Eurojust* veel verwacht zal worden. *Europol*, dat per 1 juli 1999 volledig operationeel werd, richt zich in het bijzonder op criminele inlichtingen en ondersteunt de nationale politie-organisaties in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. *Eurojust* is de justitiële evenknie van *Europol*. In Tampere werd besloten deze organisatie op te richten, met als doel de coördinatie tussen nationale instanties voor opsporing en vervolging te faciliteren en, onder meer op basis van inlichtingen van *Europol*, ondersteuning te bieden bij onderzoeken naar georganiseerde misdaad.

Europol wordt echter verweten weinig resultaten te boeken, wat niet in de laatste plaats terug te voeren is op een gebrek aan operationele bevoegdheden en een grote terughoudendheid van de lidstaten om *Europol* informatie ter beschikking te stellen. *Eurojust* is als organisatie eigenlijk nog maar net uit de startblokken. Voor beide organisaties speelt de vraag of bevoegdheden moeten worden uitgebreid (bijvoorbeeld met het recht onderzoeken te initiëren en aan nationale onderzoeken deel te nemen), om zo de effectiviteit van de Europese criminaliteitsbestrijding te vergroten. Ofschoon zowel de uitbreiding als de politieke gevoeligheid van het thema veiligheid in Europa waarschijnlijk garant zal staan voor een uitbreiding van personeel en middelen in de komende jaren, biedt dat geen garantie voor de effectiviteit van deze organisaties, die ook in de toekomst sterk van onderling vertrouwen af zal hangen.

De legitimiteit van *Europol* en *Eurojust* wordt bij het toenemen van bevoegdheden bovendien een steeds prangerender kwestie. Hoewel de aard van het werk zekere geheimhouding vereist, is de democratische en juridische controle op de organisaties ronduit zwak. *Europol* is,

strikt genomen, niet eens een orgaan van de EU, maar een internationale organisatie, die is opgericht door de deelnemende landen op basis van een conventie. De betrokkenheid van het Europees Hof van Justitie en het Europees Parlement is marginaal, de Commissie heeft slechts een beperkte band; zij zit net als de lidstaten in het *management*-team van *Europol*, maar ze heeft er geen stemrecht. Het jongere *Eurojust* is in ieder geval al een EU-organisatie en wordt grotendeels via het EU-budget bekostigd; hier heeft het Europees Parlement dus een voet tussen de deur. Toch is het gebrek aan democratische en juridische controle een belangrijk punt van aandacht, zeker als deze organisaties straks meer bevoegdheden krijgen ten opzichte van de Europese burger en meer gebruik kunnen maken van databanken met persoonsgegevens die binnen het JBZ-terrein voorhanden, maar (nu nog) grotendeels gescheiden zijn.¹⁰ Dit betekent minimaal dat de zeggenschap van het Hof inzake *Europol* en *Eurojust* toe moet nemen. Wat de democratische controle op de organisaties betreft, moet gezocht worden naar een oplossing die recht doet aan het speciale karakter van de transnationale criminaliteitsbestrijding. Gezien de gevoelige materie zou een speciale commissie van het EP, analoog aan de Nederlandse Kamercommissie inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een oplossing kunnen zijn. Ook een gemengde commissie, bestaande uit nationale parlementariërs en Europarlementariërs, biedt een mogelijkheid de legitimiteit te versterken.¹¹ Minimaal zou moeten gelden dat de uitbreiding van bevoegdheden van dergelijke organisaties in de toekomst gelijke tred houdt met hun inbedding in de structuren van de EU, teneinde de legitimiteit van hun handelen te waarborgen.

Conclusie

De aanstaande uitbreiding van de Europese Unie maakt het mogelijk de burgers van tien Europese landen te laten toetreden tot de Europese Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid. Tevens kunnen als urgent ervaren Europabrede problemen als georganiseerde misdaad en illegale immigratie effectiever gezamenlijk worden aangepakt. Om deze voordelen te realiseren vergt het JBZ-dossier in het kader van de EU-uitbreiding echter extra aandacht. Continuering van de hulp aan de kandidaten na de toetreding moet voorkomen dat straks de zwakste schouders de zwaarste lasten van in essentie gemeenschappelijke verantwoordelijkheden als de grenscontrole moeten dragen.

Intensivering van de coördinatie van de uitvoering zal bijdragen aan capaciteitsversterking van en het onderlinge vertrouwen tussen nationale diensten in de huidige en nieuwe lidstaten. De lidstaten die een stap verder willen en kunnen gaan dan operationele coördinatie, zouden op basis van de bepalingen voor nauwere samenwerking initiatieven tot een Europese grenswacht kunnen nemen.

Op het gebied van slepende kwesties als de harmonisatie van het asielbeleid is de komende uitbreiding een extra reden haast te maken met het doorvoeren van de communautaire methode. De invoering van meerderheidsbesluitvorming is van groot belang om te komen tot een gemeenschappelijk asielbeleid in een EU van meer dan 25 lidstaten. De intergouvernementele samenwerking inzake politie en strafrecht ziet zich gesteld voor uitdagingen op het gebied van vertrouwen en legitimiteit. Het vertrouwen tussen oude en nieuwe lidstaten zal gaandeweg moeten groeien om de samenwerking effectief te laten zijn en de legitimiteit van de instituties op het gebied van politie en strafrecht – in het bijzonder Euro-pol en Eurojust – zal moeten worden versterkt door middel van vergroting van de democratische en juridische controle op deze instellingen. ■

Noten

- 1 Zie ook I. Piorko en M. Sie Dhian Ho, 'Integrating Poland in the Area of Freedom, Security and Justice' (te verschijnen in 2003 in European Journal of Migration and Law).
- 2 Council of the European Union, Information Note, Schengen and Enlargement; Chapter 24: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs, 10876/01 Limite Elarg, 2001, blz. 172.
- 3 Zie ook I. Piorko en M. Sie Dhian Ho, 'The costs and benefits of Polish accession to the EU in the field of justice and home affairs', in: European Centre Natolin, *The costs and benefits of Polish accession to the EU*, Warschau (te verschijnen in 2003).

- 4 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Strategia zintegrowanego zarządzania granicą w latach 2003-2005*, Warschau, 2002, blz. 108.
- 5 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Poland Strategy of Integrated Border Management*, Warschau, 2000, blz. 29.
- 6 D. Broeders, 'De binnenplaats van Fort Europa. Over de internationale context van het Nederlandse immigratie- en asielbeleid', in: F. Becker e.a. (red.), *Transnationaal Nederland. Immigratie en integratie*, Amsterdam: WBS/Arbeiderspers, 2002.
- 7 J. Monar, *EU Justice and Home Affairs in the Eastward enlargement: the challenge of diversity and EU instruments and strategies*, ZEI Discussion Paper C91, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, 2001.
- 8 Council of the European Union, *Note on the evaluation of the conclusions of the Tampere European Council*, 14926/01, Brussels, 6 december 2001, blz. 4.
- 9 Europese Commissie, *Over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode*, (COM, 2001) 710 definitief, Brussel, 28 november 2001.
- 10 J. van Buuren, 'Het Schengen informatiesysteem', in: *Staatscourant*, 19 november 2002, blz. 7.
- 11 WRR, *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering nr. 65, Den Haag: Sdu, 2003.

Over de auteurs

DRS D.W.J. BROEDERS en DRS M. SIE DHIAN HO zijn beiden als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

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 (conferentie)
Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht, Green conference room, I.45
Organisator EIPA
Kosten 650 euro
Datum 20-21 maart
Aanmelding EIPA, Sonja van de Pol (tel. 043-3296296; e-mail: s.vandepol@eipa-nl.com)

Activiteit Financial Management of the EU structural Funds (conferentie)
Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht, Green conference room, I.45
Organisator EIPA
Kosten 650 euro
Datum 16-17 april
Aanmelding EIPA, Lisette Borghans (tel. 043-3296334; e-mail: l.borghans@eipa-nl.com)

Suriname en het Guiana Shield Initiative (lezingenreeks)
Activiteit
Plaats Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA), Keizersgracht 395-397, Amsterdam
Organisator CEDLA i.s.m. het Nederlands Comité van de International Union for the Conservation of nature (IUCN) onbekend
Kosten 17 mrt t/m 19 mei (op maandagen: 15.15-17.00 uur)
Datum CEDLA, onderwijssecretariaat (tel. 020-5252521)
Aanmelding of website: www.cedla.uva.nl/fs_courses.htm

Youth and the Politics of Generational Conflict in Afrika (conferentie)
Activiteit
Plaats Poortgebouw, Rijnsburgerweg 10, Leiden
Organisator Afrika Studiecentrum (ASC)
Kosten gratis
Datum 24 en 25 apr.
Aanmelding ASC (tel. 071-5273358; fax 071-5273344 e-mail: winden@fsw.leidenuniv.nl)

Europese ontwikkelingssamenwerking op keerpunt

MARIEKE SANDERS

Bedrijfsleven aan zet

DE EUROPESE UNIE SPEELT EEN ROL BIJ ontwikkelingssamenwerking, van bescherming van mensenrechten en democratische beginselen tot humanitaire hulp en armoedebestrijding. Zonder democratie is geen armoedebestrijding mogelijk, terwijl armoedebestrijding leidt tot betere welvaartsverdeling. Het beleid valt onder de algemeen-controlerende bevoegdheid van het Europees Parlement om deze activiteiten te controleren, actuele thema's aan te dragen en misstanden, door middel van resoluties, aan de orde te stellen. Allesoverheersend is thans de vraag naar het effect van de hulpverlening. Wordt het geen tijd de koers te wijzigen?

Deze problematiek kwam ook aan de orde op de eerste VN-Conferentie over de financiële aspecten van ontwikkelingshulp, *Financing for Development*, die in de Mexicaanse stad Monterrey werd gehouden. Overal ter wereld, zo bleek daar, staat de financiering van ontwikkelingssamenwerking zwaar onder druk, in weerwil van bestaande afspraken. Zo hebben de Verenigde Naties in 1974, in hun resolutie over de Nieuwe Internationale Economische Orde, een duidelijke doelstelling geformuleerd. Van alle geïndustrialiseerde landen wordt een bijdrage verwacht, de *Official Development Aid*, ter hoogte van 0,7% van hun bruto nationaal produkt. Zeker, er zijn wel landen die aan deze norm voldoen of zelfs hoger scoren. In de EU zijn dit Denemarken, Luxemburg, Zweden en Nederland. Veel vaker echter wordt de norm niet gehaald, met als gevolg dat de donaties inmiddels het jammerlijk dieptepunt van gemiddeld 0,22% BNP hebben bereikt. Stapsgewijs wordt geprobeerd dit percentage op te voeren. Onder verwijzing naar de Millenniumverklaring van de VN en de hierin geformuleerde doelstellingen werd in Monterrey op ten minste een verdubbeling – zijnde 0,44% – van de huidige inspanning aangevraagd, terwijl de EU-lidstaten zich met veel moeite

Donoren en NGO's kunnen, op eigen kracht noch in samenwerking, de kloof tussen arm en rijk in de wereld dichten. In de ontwikkelingssamenwerking van de EU is nu een derde partij, het bedrijfsleven, aan de beurt.

tot 0,39% uiterlijk in 2006 hebben verplicht.

Blijkbaar is het tijd voor een inhoudelijke discussie. Is hulp effectief? En in welke mate is hulp effectief? Om met dit laatste te beginnen: het is nog steeds zo, dat de kosten-batenafweging zich niet goed in kaart laat brengen, met als gevolg dat het rendement van ontwikkelingshulp een mistige affaire blijft. Juist omdat de opbrengst per geïnvesteerde euro of dollar niet meetbaar is, dringt de vraag zich op of de doelstelling van de VN – per land een bijdrage van 0,7% BNP – wel verdeelbaar is. Waarom 0,7%, waarom niet meer, of zelfs minder? Dit laatste dan omdat het BNP sinds 1974 met sprongen is gestegen. Zolang we niet weten welk deel van onze bijdrage het beoogd effect sorteert, lijkt de discussie over de hoogte ervan niet bijster relevant. Geprikkeld door dit gebrek aan duidelijkheid heeft Denemarken, één van de grootste donoren ter wereld, zijn bijdrage van 1,5% tot 1% BNP teruggebracht. In de visie van de VVD zou ook Nederland stringenter eisen moeten stellen aan de effectiviteit van hulp gelden en zijn bijdrage van 0,82% tot de internationaal overeengekomen 0,7% moeten terugbrengen. Meer inzicht in het rendement van hulp is een eerste vereiste voor het geven van hulp. Een stap in de goede richting is dan ook de ontwikkeling van een internationaal systeem van meetbare doeleinden en concrete criteria. Dit onderwerp staat nu in diverse gremia van de EU hoog op de agenda. Het ziet ernaar uit dat de discussies op korte

termijn tot de formulering van een actieplan zullen leiden, vanzelfsprekend in samenwerking en overeenstemming met mondiale organisaties als de VN.

Is hulp dus wel doeltreffend? Het rapport van de Wereldbank, *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*, dat werd uitgebracht ter gelegenheid van de conferentie in Monterrey, laat weinig ruimte voor twijfel. Dat antwoord is ja. Maar echt meetbaar is het niet. Een combinatie van politieke adviezen, technische ondersteuning en financiële bijdragen heeft de laatste decennia wel verandering ten goede teweeggebracht, vooral in landen als Botswana, Chili en Zuid-Korea. Van meer recente datum is de hulp aan bijvoorbeeld China, Polen, Oeganda en Vietnam; in al deze landen is de armoede sterk teruggebracht, maar of dat alleen te danken is aan Westerse steun is natuurlijk discutabel. Ontwikkelingshulp heeft tot doel ontwikkeling op gang te brengen en zo zichzelf overbodig te maken. Na ruim een halve eeuw van experimenteren met vormen van hulp is op sommige gebieden vooruitgang geboekt; globaal zijn over de hele wereld de levensomstandigheden verbeterd, zoals het rapport van de Wereldbank wil aantonen. Toch moeten we vaststellen dat de kloof tussen arm en rijk groter is geworden. En dat het ons, op overheidniveau, niet is gelukt een effectief, rendabel en corruptievrij systeem te vinden waarmee we de armoede in de wereld te lijf kunnen gaan.

Eén ding is duidelijk: aan het traditionele systeem mankeert van alles, kijk maar naar de werkwijze van de Europese Unie. Traagheid van ambtelijke molens en overmatige regulering hebben een remmende werking op beoogde ontwikkelingen. Toegezegde hulp laat vaak onnodig lang op zich wachten, ondoorzichtige procedures bemoeilijken de aanvraag van financiële steun, samenwerking tussen donoren ontbreekt en rekenschap wordt zelden afgelegd of ontvangen.

Andere belangrijke spelers in het veld van de ontwikkelingssamenwerking zijn, naast bovengenoemde donoren, de niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Op grond van hun vaak uitgebreide lokale netwerken beschikken deze over een veelal brede kennis van de problematiek in de betrokken gebieden. Hierdoor zijn zij in staat succesvolle en duurzame projecten op het terrein van gezondheid, onderwijs en vrouwenparticipatie op te zetten. Toch ontbreekt het hun vaak aan de mogelijkheid werkelijk op grote schaal effectief te zijn. Niet zelden zijn NGO's in hoge mate mede afhankelijk van particuliere donaties, een afhankelijkheid die grote acquisitie-inspanningen vergt, en die zowel hun eigen positie als die van hun projecten kwetsbaar maakt. Dit terwijl ook NGO's, zodra zij een beroep doen op overheidsgelden, met regulering en bureaucratie, en dus met ernstige vertraging te maken krijgen.

Een niet onbelangrijke factor in de discussie is ook

dat de burger steeds kritischer staat tegenover ontwikkelingshulp. Ik bedoel hiermee natuurlijk niet de humanitaire hulp, daar is iedereen voorstander van. Maar de houding ten opzichte van budgetondersteuning aan landen waar corruptie hoogtij viert, wordt steeds kritischer, terwijl financiële steun aan projecten die niet aantoonbaar *impact* hebben, zowel vanwege hun kleinschaligheid als hun gebrek aan continuïteit, ook steeds minder positief wordt benaderd. Het beeld ontstaat dat met 'ons belastinggeld' elders de verkeerde regimes in stand worden gehouden en de lokale bevolking niets merkt van betere welvaartsverdeling, economische groei en sociale ontwikkeling.

Aldus is het noch aan overheden van geïndustrialiseerde landen, noch aan NGO's gegeven op eigen kracht of gezamenlijk via ontwikkelingssamenwerking de kloof tussen arme en rijke landen te dichten. Ook is onduidelijk wat de relatie is tussen beide partijen en hoe de samenwerking beter vorm kan krijgen. Gelukkig echter is er nog een derde partij.

Handel als motor van ontwikkeling

Sinds 11 september 2001 is het belang van armoedebestrijding en ontwikkeling sterk gestegen op de internationale politieke agenda. Zoals de president van de Wereldbank, James Wolfensohn, stelde, is het Westen niet langer de luxe woonwijk die arme buurtgenoten met behulp van hoge muren buiten kan houden. Het dichten van de kloof tussen arm en rijk is, los van humanitaire overwegingen, een zaak geworden van internationale veiligheid. Dit besef heeft een nieuwe beweging, met nieuwe spelers, op gang gebracht, met wereldomvattende handelscontacten als basis voor economische vooruitgang. *Het bedrijfsleven is aan zet*. Of, zoals de resolutie van het Europees Parlement, als commentaar op de afspraken van Monterrey, het formuleert: 'trade is the single most important external source of development financing, and [...] trade barriers, subsidies and other trade-distorting measures, particularly in sectors of special export interest to developing countries, including agriculture, should be assessed with a view to being eliminated'. In Monterrey verklaarde de internationale gemeenschap zich actief te willen inzetten voor bevordering van internationale handel op alle niveaus, als motor van ontwikkeling. En dat terwijl ondernemers en *multinationals* tot voor kort vaak geen goed konden doen in de ogen van overheden en NGO's. Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking golden als tegengestelde krachten, de één kon slechts een ontkenning van de ander betekenen.

Inmiddels is dit standpunt, ook in Nederland, volstrekt achterhaald. Gezamenlijk wordt bekeken wat het bedrijfsleven kan bijdragen aan de opbouw van de economie, en daarmee aan de algehele ontwikkeling van

derde landen, getuige de op 4 maart 2002 door de werkgeversorganisatie VNO-NCW samen met de Nationale Commissie voor duurzame ontwikkeling en internationale samenwerking (NCDO) gehouden conferentie 'Minder armoede door meer markt'. Opmerkelijk was de bereidheid tot samenwerking, zowel bij ondernemers als NGO's, als het erom gaat via particuliere investeringen een gezond ondernemingsklimaat te kweken, met of zonder steun van de overheid.

Ook de overheid zelf heeft het idee van marktwerking opgepakt, zoals blijkt uit de Nota van het ministerie van Economische Zaken, *Ondernemen tegen Armoede* (oktober 2000). Nadeel van deze nota was haar globale karakter, maar inmiddels zijn in een vervolgnota doelstellingen en oplossingen nader uitgewerkt. Een compleet actieplan ontbreekt echter nog steeds. Geen wonder, gezien de verschillen die overbrugd moeten worden. Neem bijvoorbeeld de discussie over de aard van de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en NGO's. Bij de overheid ligt het accent nog sterk op het ethisch aspect. Ondernemers zouden moreel verplicht zijn te investeren, omwille van de ontwikkeling van het gebied waarin zij werken. Het ligt voor de hand dat het bedrijfsleven een andere opvatting koestert, waarin vraag en aanbod bepalend zijn. Met als belangrijk onderdeel – voor beide partijen – dat de *spill-over* van een succesvolle investering de lokale ontwikkeling ten goede komt. Een nieuw bedrijf creëert werkgelegenheid, stimuleert de lokale economie, biedt kansen voor toeleveringsbedrijven en schept faciliteiten voor opleiding en medische zorg, in eerste instantie voor eigen werknemers, maar op den duur vaak ook voor een bredere kring.

Lokale ontwikkeling is nu vooral het terrein van NGO's. Voor onderwijs, gezondheid, noodhulp, gemeenschapsopbouw, enz. zijn zij de aangewezen instanties. Ook kennen zij de plaatselijke mogelijkheden en behoeften. Maar voor het ontwikkelen van lokale economieën ontbreekt het hun vaak aan expertise. Wat ligt dus meer voor de hand dan dat ondernemers en NGO's hun krachten bundelen? Een bedrijf als Ahold, bijvoorbeeld, stond aan de wieg van *Utz Kapeh*, een nu nog voornamelijk in Guatemala opererende stichting die koffieplantages laat certificeren volgens de richtlijnen van een eigen gedragscode. Zo wordt de plantage-eigenaar verantwoordelijk gesteld voor zaken als huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg ten behoeve van de bevolking van de plantage, en worden arbeid van minderjarigen en gebruik van insecticiden en pesticiden aan banden gelegd. Inmiddels bestaat elders veel belangstelling voor de code van *Utz Kapeh*, o.a. bij het Franse detailhandelsconcern Casino en de Amerikaanse keten van *trendy coffeeshops*, Starbucks.

Nederlandse ondernemers blijken sterk in het bedenken van creatieve vormen van samenwerking.

Hun inzet heeft twee aspecten. Met hun investeringen, hun technische voorsprong, expertise, hun uitwisselingsprogramma's en stagemogelijkheden stimuleren zij de professionaliteit en zelfredzaamheid van lokale ondernemers. Tegelijkertijd verbreden en versterken zij de markt voor eigen investeringen en afzet. Ondernemers werken met bedrijfsplannen en kosten-batenanalyses, zij speuren naar gaten in de markt, durven risico's te nemen en te zoeken naar nieuwe vormen van ondernemerschap. En dat is precies het mechanisme dat nodig is om de vastgelopen economieën van ontwikkelingslanden vlot te trekken.

Versterking en verbreding van de economische relaties tussen ontwikkelde en minder ontwikkelde landen, op basis van wederkerigheid, kunnen scheefgegroeide verhoudingen aanzienlijk verbeteren. Het is een koerswijziging die een mentale omschakeling vergt; ouderwetse liefdadigheid zal plaats moeten maken voor pragmatiek en zakelijkheid. Zo kan handel een middel worden om te voldoen aan de menselijke behoefte aan eerlijkheid en gelijkwaardigheid.

De rol van de overheid

Ondernemingsbereidheid van de kant van het bedrijfsleven, eventueel in samenwerking met NGO's, vergt een duidelijk faciliterende en voorwaarden-scheppende rol van de overheid. In Nederland is dit proces al aarzelend op gang gebracht. Zo leveren overheids- en semi-overheidsorganisaties als het Nederlands Economisch Instituut (NEI), het expertise- en adviescentrum SENTER/EG-Liaison en de Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden (FMO), en programma's als PSO (Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden) en PSOM (Programma Samenwerking Opkomende Markten) een actieve bijdrage. Zij verrichten *feasibility studies* en assisteren bij het opstellen van projectplannen, zij begeleiden bedrijven bij de uitvoering van projecten en het vinden van *counterparts* in derde landen en dekken financiële risico's af via subsidies en garanties. Doelstelling van deze organisaties, die werken ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven, is de ontwikkeling van derde landen door middel van economische samenwerking.

En dat het werkt, heb ik met eigen ogen kunnen aanschouwen. Voorafgaand aan mijn deelname als lid van de EU-delegatie aan de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, september 2002) heb ik drie projecten bezocht waarbij het Nederlandse bedrijfsleven is betrokken: een kokosnotenonderneming en een toeristisch project in Mozambique en het zonnepanelenproject van NUON in de provincie Kwa-Zulu Natal in Zuid-Afrika. Veel Zuid-Afrikanen op het platteland zijn niet aangesloten op het vaste elektriciteitsnetwerk. NUON is in samenwerking met de Zuid-Afrikaanse autoriteiten een project begonnen waarbij zonnepanelen

bij particulieren worden geplaatst. Met de NUON-apparatuur kunnen ze gemiddeld vijf uur per dag radio en televisie laten werken en een paar lampen laten branden. In speciale NUON-winkels kan men apparatuur aanschaffen die aan huis wordt geïnstalleerd. Dit betekent een kostenbesparing, want gebruik van batterijen is veel duurder. NUON investeert in goede toepassingen van zonne-energie en doet expertise op die ook in Nederland kan worden toegepast. Het mes snijdt dus aan twee kanten: het is goed voor het milieu, de scholen zijn langer open en de kinderen op het platteland kunnen 's avonds thuis hun huiswerk maken. Een *winst*-situatie.

Dat geldt ook voor het kokosnotenproject in Mozambique. Kleine boeren die enkele palmbomen bezitten, worden geholpen deze via een coöperatie te exploiteren. Door het grotere volume kan de olie nu volgens internationale criteria organisch worden verwerkt en officieel gecertificeerd. De gecertificeerde kokosnotenolie is geschikt voor industriële toepassingen op de Nederlandse markt, zoals door AKZO. Een Nederlands bedrijf ondersteunt de Mozambicanen in het leerproces en fungeert als makelaar.

Beide projecten ontvingen een eenmalige financiële bijdrage in het kader van de PSOM-regeling. Deze subsidie is betrekkelijk gering. De winst zit juist in het op gang brengen van een volwassen marktmechanisme en het stimuleren van de lokale werkgelegenheid.

Deze methode van werken krijgt steeds meer navolging. Het VNO/NCW is nu bezig door het opzetten van landenplatforms bewustwording bij zowel het *management* van grote bedrijven als het midden- en kleinbedrijf te vergroten en actief in te zetten op ontwikkelingssamenwerking met NGO's en de overheid. Het gaat hier tenslotte om een wederzijds belang. De ACP-landen vormen een potentieel belangrijke markt en zijn handelspartners voor de toekomst, maar dan moet er wel nu in worden geïnvesteerd, niet alleen zuiver financieel, maar ook in samenwerking met de lokale bevolking door scholing en opleiding, en door verbetering van de gezondheidszorg. Het is wel van belang dat de overheid een vinger aan de pols houdt en erop toeziet dat de bedrijven ook in ontwikkelingslanden zich aan de eisen van maatschappelijk ondernemen houden en bijvoorbeeld de milieu-eisen in acht nemen.

De rol van de Europese Unie

De EU is met een budget van bijna tien miljard euro in 2001, inclusief het budget van het *European Development Fund* (EDF), de grootste donor ter wereld. Alleen al op grond daarvan zou de EU in staat moeten zijn de economische ontwikkeling in de ACP-landen (in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Zuidzee) op gang te

brengen en zich van de steun van andere donoren te voorzien. Dat de EU in staat is een voortrekkersrol te vervullen, werd duidelijk tijdens de Top in Johannesburg. Het gezamenlijk optreden van de 15 lidstaten dwong respect af en heeft er zeker toe bijgedragen dat voorheen onbespreekbare onderwerpen nu op de internationale agenda een plek hebben gevonden. De EU zette de toon.

EU-ontwikkelingshulp zou zich daarom veel sterker kunnen richten op inschakeling van de particuliere sector en daarvoor ook andere donoren kunnen interesseren. Het gaat dan om een duidelijk faciliterende rol en noodzakelijke voorwaarden voor ontwikkeling van het bedrijfsleven. Op het niveau van de ontwikkelingslanden zelf moet het beleid gericht zijn op versterking van regeringsapparaten, rechtssystemen en infrastructuur. Ook opbouw van stabiele en betrouwbare financiële sectoren is essentieel. Waar banken, pensioenverzekeraars, kredietverleners en verzekeringsmaatschappijen ontbreken, blijven ook de investeerders weg. Of, zoals de resolutie van het Europees Parlement, naar aanleiding van de conferentie van Monterrey, benadrukt: 'good democratic governance, rule of law, sound economic policies, active encouragement of private-sector businesses, [...] and a vibrant civil society are important conditions for sustained economic growth.' De overeenkomst in juni 2000 tussen de EU en de ACP-landen, het Verdrag van Cotonou, is een stap in de goede richting. Steun wordt, net als in de voorganger, de Conventie van Lomé, gekoppeld aan voorwaarden met betrekking tot democratische beginselen, aanpak van corruptie, rechtszekerheid e.d. De VVD betoonde zich kritisch ten opzichte van de Nederlandse ratificatie van het Cotonou-verdrag, onder meer omdat er nog weinig is gebleken van verbeteringen voor de partnerlanden en ook het marktaandeel van die landen op de EU-markt niet is vergroot. Maar deze aarzeling laat onverlet dat het Verdrag binnenkort in werking treedt en dat de mogelijkheden die het Verdrag biedt moeten worden uitgebuit.

Het is dan ook zaak dat bij alle contacten met de desbetreffende landen de basisprincipes van het Verdrag als toetssteen gelden om hiermee de effectiviteit te vergroten. Het Cotonou-verdrag kan alleen dan bijdragen aan een effectiever vorm van samenwerking, als alle partijen zich ook aan de afspraken houden.

Op internationaal niveau moet de EU zich inzetten voor bevordering van een eerlijker wereldhandel. Nog altijd is handel vooral interessant voor de rijke landen zelf. Nog altijd beschermen landbouwsubsidies en invoertarieven vooral hun eigen produkt. De resolutie van het EP over Monterrey is ook op dit punt helder: 'trade liberalisation aimed at economic growth must be carried out within a framework that guarantees equity

for countries'. Op het gebied van gelijkheid is een voorzichtig begin gemaakt. Handelsbarrières worden op termijn (uiterlijk september 2009) geslecht in het kader van *Everything But Arms*, een handelsovereenkomst tussen de Unie en de 48 armste landen ter wereld. Aarzelend komt ook de discussie over herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op gang.

Ook zou de EU er goed aan doen te komen tot een duidelijke en bindende Europese norm op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen. Vooral van grote bedrijven eist de publieke opinie vaak een duidelijke stellingname ten aanzien van zaken als milieu, lage lonen en kinderarbeid. De OESO heeft inmiddels richtlijnen opgesteld waaraan internationaal opererende bedrijven zouden moeten worden gehouden. Harmonisering op korte termijn kan voorkomen dat er met verschillende maten gemeten wordt.

Maar het belangrijkste is toch dat ook de EU meer oog krijgt voor de *rol van het bedrijfsleven* als motor van de ontwikkeling in de ontwikkelingslanden. Daar is nu nog nauwelijks sprake van. Het bedrijfsleven kan meehelpen het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden te verbeteren, en dat is in beider belang. Alleen als de ACP-landen volledig worden geïntegreerd in het wereldhandelssysteem, heeft de ontwikkeling van deze landen een kans en krijgt armoedebestrijding een blijvende impuls. Ook voor de NGO's is een belangrijke rol weggelegd, maar dan vooral op regionaal niveau. Thans rijzen de administratieve kosten de pan uit en wordt een veel te groot deel van het ontwikkelingsbudget aangewend voor doeleinden die door donoren en NGO's als urgenter worden beoordeeld.

In elk geval kan de EU een belangrijke faciliterende rol spelen. Nu al voorziet zij het bedrijfsleven en andere belanghebbenden van nuttige informatie, door middel van *Country Strategy Papers*. Deze documenten, opgesteld in overleg met het desbetreffend ontwikkelingsland, geven een overzicht en evaluatie van economische, politieke en sociale ontwikkelingen, mede in het licht van de samenwerking met de EU. Hoewel de discussie over *ownership* nog in alle hevigheid wordt gevoerd, geeft deze ontwikkeling wel aan dat er in de EU een mentaliteitsverandering over het beleid op gang is gekomen.

Bovendien zijn er vorig jaar vorderingen gemaakt met de *Economic Partnership Agreements* (EPAs). Deze samenwerkingsverbanden tussen de EU en de ACP-landen zoeken naar gecombineerde oplossingen voor ontwikkelingskwesaties en handelsvraagstukken. Ze vormen een goede basis en blijken een stimulans voor het bedrijfsleven zich metterdaad in te zetten voor ontwikkeling van de particuliere sector. Het bedrijfsleven zet hierbij echter wel kanttekeningen. In de *position paper* van november 2002 van UNICE, koepelorganisatie van

werkgeversorganisaties in Europa, staan behartigenswaardige opmerkingen. Vanuit hun ervaring stellen zij dat moet worden voldaan aan drie belangrijke voorwaarden, willen de EPAs succesvol zijn. Het creëren van een *ACP-EU business forum* is er een van. Dit biedt de mogelijkheid bijeen te komen om als een onafhankelijk lichaam publieke instituten aan te spreken op de behoeften en eisen van de particuliere sector, zoals het belang van een duidelijke en gunstige juridische en fiscale omgeving. Ten tweede vindt UNICE dat de weg nu vrij is om dispensatiesystemen in de internationale handel te beëindigen en de onderhandelingen af te stemmen op de regels van de WTO. Ten derde kunnen er specifieke acties voor ontwikkeling van de particuliere sector worden ondernomen. Dit alles verdient ondersteuning door de EU. Erkenning dat ontwikkeling van de particuliere sector de sleutel is en de weg tot verwezenlijking van de Millennium Ontwikkelings Doelstellingen, vooral via publiek-private samenwerking, is een stap in de goede richting.

De Europese Unie zou zich nog sterker moeten inzetten voor samenwerking tussen overheids- en semi-overheidsinstellingen van lidstaten die ondersteunende werkzaamheden verrichten ten behoeve van investeerders in ontwikkelingslanden. Bijvoorbeeld door oprichting van een *EU-ACP Trade and Aid Network*, waarbij bedrijfsleven en NGO's betrokken zijn. Een netwerk voor het uitwisselen van ervaringen, het verzamelen van *best practices*, informatieverschaffing en investeringsondersteuning. Bovendien is het zinvol te overwegen een investeringsrisico-garantiefonds voor Europese investeerders op te zetten. Het is bij dit alles van essentieel belang dat de EU als grootste donor haar taak zuiver afweegt ten opzichte van de andere donoren. Het gaat er niet om de activiteiten van de andere donoren of van de lidstaten te dupliceren of ermee te concurreren. De EU moet haar financiële gewicht gebruiken om te faciliteren en de samenwerking tussen donoren, bedrijfsleven en NGO's te stimuleren. Dat zal de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking ten goede komen. ■

Over de auteur

MARIEKE SANDERS is Europarlementariër voor de VVD. Zij is vice-voorzitter van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement.

Nederland en de vermeende crisis binnen de OVSE

J.W. VAN DER MEULEN

N.a.v. Edwin Bakker, 'Aanstaand Nederlands OVSE-Voorzitterschap als uitdaging', in: *Internationale Spectator*, december 2002, blz. 615-619.

HET ARTIKEL VAN EDWIN BAKKER OVER HET NEDERLANDSE OVSE-voorzitterschap roept enkele vragen op. De auteur stelt: 'Nederland geldt als een prominent lid van de OVSE en wordt gezien als hét land dat de ontwikkeling en het functioneren van de OVSE nieuwe impulsen kan geven.' Helaas ontbreekt iedere bronvermelding. Welke staatslieden of welke diplomaten bij welke gelegenheid hebben verklaard dat de OVSE het zonder Nederland niet zal redden? Toekomstige geschiedschrijvers zullen het graag willen weten.

Uiteraard geldt hun nieuwsgierigheid ook de vraag waarom de ongenoemde buitenlandse bewonderaars ons land zo geschikt vinden om 'de huidige politieke crisis' binnen de OVSE aan te pakken. Bakker noemt twee recente Nederlandse initiatieven: versterking van het secretariaat en een verbeterd financieringssysteem. Dergelijke ingrepen zijn ongetwijfeld nuttig, maar een land dat roept dat er meer ballpoints en meer boekhouders moeten komen, is nog niet automatisch geschikt om politieke crises aan te pakken.

Ook Bakkers herhaalde constatering van een 'dreigende tweedeling' roept vragen op. Zonder verdere bronverwijzingen wordt ons voorgehouden dat Rusland en andere voormalige sovjet-republieken 'het gevoel' hebben 'niet serieus te worden genomen door de Organisatie'. Vooral de nadruk van de OVSE op het belang van de rechtsstaat, van mensenrechten en democratische hervormingen – Bakker heeft het over 'het opgeheven vingertje' – zou een bron van hevige frustraties zijn en het functioneren van de OVSE ernstig kunnen schaden.

Maar is dit werkelijk zo? Natuurlijk vindt Moskou het niet aangenaam dat het van OVSE-zijde regelmatig kritiek krijgt te horen, onder meer op gruwelen als die in Tsjetsjenië. (Overigens: sinds 11 september 2001 en na het gijzelingsdrama in een Moskous theater is deze kritiek sterk verminderd.) De Westelijke nadruk op mensenrechten is echter van het begin af een constant element in de OVSE-discussies geweest, zonder dat de Russische belangstelling voor de Organisatie hierdoor substantieel verminderde. In de eerste helft van de jaren '90 waren we getuige van zowel een groeiende OVSE-bemoening met minderheden en mensenrechten (denk aan het Document van Kopenhagen, 1990) als van een reeks Russische voorstellen om van de OVSE een soort Europese Veiligheidsraad te maken. Zo stelde Moskou

in 1994 formeel voor de OVSE te belasten met het coördineren van de taken van het GOS, de NASR (Noord-Atlantische Samenwerkingsraad), de EU, de Raad van Europa, de NAVO en de WEU.

Indien er sprake is van een groeiende tweedeling, dan ligt de oorzaak hiervan niet bij het functioneren van de OVSE, maar bij de uitbreidingsprocessen van EU en NAVO. Hier kan de OVSE uiteraard heel weinig aan verhelpen. Hooguit zou zij zich beschikbaar kunnen stellen als forum waar niet-toetredende landen hun zorgen, waaronder die op economisch terrein, kwijt kunnen. De aanbeveling van Bakker betreffende intensievere samenwerking tussen OVSE en EU kan echter veel misverstanden wekken.

Nog een opmerking van meer feitelijke aard. Anders dan Bakker in noot 3 meldt, werd de 'Conferentie voor [sic] Veiligheid en Samenwerking in Europa' (de oude CVSE) niet in het leven geroepen door de Slotakte van Helsinki, 1975. Genoemd document zegt in de eerste alinea dat de Conferentie geopend werd op 3 juli 1973 en werd afgerond op 1 augustus 1975. Wel kondigde de Slotakte aan dat het door de CVSE op gang gebrachte multilaterale proces zou worden voortgezet en dat in een latere fase 'de mogelijkheid tot het houden van een nieuwe Conferentie' zou worden besproken. Dat de CVSE, en later de OVSE, een permanente plaats in Europa zou krijgen, was iets dat in 1975 slechts weinigen voor mogelijk hielden.

Tot slot: wie zich zorgen maakt over crisisverschijnselen in de huidige OVSE, zou de kranten van tien jaar geleden nog eens moeten doornemen. Ik verwijs hier naar een artikel in de *International Herald Tribune* van 2 december 1993, over de ministeriële zitting in Rome. Onder de kop 'Frustration Rules at Security Talks' merkte de correspondent op dat 'with nine of 52 member states involved in shooting wars and a tenth, former Yugoslavia, suspended for starting one, Foreign Ministers of the Conference on Security and Cooperation in Europa [...] debated ways of ending existing conflicts and defusing new ones. Much of the talk seemed an exercise in futility.'

Over de auteur

DRS. J.W. VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Nederland en de crisis binnen de OVSE

EDWIN BAKKER

DE STREKKING VAN DE RESPONS VAN DE HEER VAN DER MEULEN is dat men niet kan spreken van een *crisis* binnen de OVSE. Daarnaast valt de respondent over de constatering dat er sprake is van een dreigende *tweedeling* en vraagt hij zich af waaruit blijkt dat Nederland hét land is om de OVSE *nieuwe impulsen* te geven.

Wat dat laatste betreft verwijst ik naar de praktijk dat alleen 'kleine landen' de voorzittersrol op zich nemen en mijn opmerkingen over de middelen die door Nederland worden ingezet om de Organisatie nieuw leven in te blazen. De inzet van meer dan dertig diplomaten en meer dan tien miljoen euro is niet te vergelijken met de middelen die de voorgaande voorzitters – Roemenië en Portugal, kleinere en minder welvarende landen – ter beschikking hadden. De middelen zijn ongetwijfeld ook groter dan de toekomstige voorzitter – Bulgarije – ter beschikking staan. De Nederlandse voorzitter kan derhalve meer activiteiten organiseren en processen ondersteunen die de OVSE in de huidige tijds-panne nieuwe impulsen kunnen geven. Daarnaast beschikt Nederland van alle OVSE-voorzitters tot nu toe over het grootste diplomatiek apparaat en heeft het door zijn nauwe betrokkenheid bij de OVSE het nodige prestige binnen de Organisatie opgebouwd. De minister zelf zei hierover in *NRC Handelsblad* van 13 januari jl.: 'Als Nederland er met zijn financiële en menselijke inspanning niets van maakt, dan wordt het voor anderen helemaal moeilijk.'

Mijn constatering dat de *verwachtingen hooggespannen* zijn, is mede gebaseerd op mijn ervaringen als bestuurslid van het Nederlands Helsinki Comité (NHC) en toespraken van en contacten met betrokken diplomaten en vertegenwoordigers van NGO's in het kader van de door het NHC georganiseerde seminars. Op de bijeenkomst over de agenda voor het Nederlands voorzitterschap van de OVSE in Den Haag in april 2002, bijvoorbeeld, beaamde onder andere niemand minder dan Max van der Stoep dat er vanuit de OVSE met groot verlangen wordt uitgezien naar het komende Nederlandse voorzitterschap.

Is de door mij geconstateerde crisis een vermeende crisis, zoals de heer Van der Meulen beweert? Uiteraard is het zo – en ik ben blij met de aanvullende opmerking van de respondent – dat men in de geschiedenis van de OVSE meer dan eens van een noodsituatie kon spreken. Dit neemt niet weg dat ook vandaag de dag sprake is van een crisis, al wordt hierover door de één in wat voorzichtiger termen gesproken dan door de ander. Tijdens genoemde bijeenkomst over de

agenda voor het Nederlands voorzitterschap van de OVSE gaf het hoofd van de *OVSE Task Force* van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan dat de crisissfeer wat overtrokken is, maar dat er een zekere mate van 'zelftwijfel' binnen de OVSE bestaat. OVSE-expert Arie Bloed meende daarentegen dat er nog nooit een moeilijker periode is geweest om het voorzitterschap te aanvaarden en sprak van een duidelijke crisis. Ook andere sprekers op deze en andere bijeenkomsten van het NHC gebruiken deze term. Indien de heer Van der Meulen ook door buitenlandse *insiders* overtuigd wil worden van de crisissituatie, verwijst ik hem graag naar het commentaar van Wilhelm Höynck – voormalig secretaris-generaal van de OVSE – over de begrotingscrisis van 2002 in de *Helsinki Monitor* (vol. 13, no 2, blz. 126-128) en het in mijn artikel geciteerde onderzoek van Oberschmidt en Zellner.

Wat betreft de door mij geconstateerde groeiende tweedeling binnen de OVSE en de gevolgen daarvan, haal ik graag het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over Nederland en de OVSE in 2003 aan. Hierin spreekt de Raad van een tweedeling die 'als gevolg van het uitzenden van missies weliswaar begrijpelijke gronden heeft, maar ook een risico vormt voor het functioneren van de OVSE' (blz. 31). Het rapport stelt bovendien dat de Russische Federatie zich niet geheel ten onrechte buitengesloten voelde bij de besluitvorming over het optreden van de OVSE in Kosovo en Macedonië (blz. 24). De AIV voegt eraan toe dat de kritiek inmiddels dusdanige proporties heeft aangenomen, dat het erop lijkt dat Rusland 'het bestaansrecht van de OVSE geregeld in twijfel lijkt te trekken' (blz. 23).

Overigens heeft Van der Meulen een punt als hij stelt dat de oorzaak hiervan niet (primair) bij het functioneren van de OVSE, maar, onder andere, bij de uitbreidingsprocessen van EU en NAVO ligt. Ten slotte kan ik mij vinden in de opmerking dat de OVSE zich beschikbaar zou kunnen stellen als forum waar niet-toetredende landen hun diverse zorgen kwijt kunnen. Het is te hopen dat het huidige voorzitterschap de ontwikkeling en het functioneren van dit forum de nodige nieuwe impulsen kan geven en dat ook achteraf zal blijken dat Nederland hét land was dat de OVSE hielp uit een crisis te geraken.

Over de auteur

DR. E. BAKKER is als universitair docent verbonden aan het Centrum voor Internationaal Conflict Analyse en Management van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

De uitbreiding is rond: en nu het perspectief van de buitenstaanders

TOM CASIER

N.a.v. Peter van Ham, 'Uitbreiding van EU & NAVO: een spel zonder grenzen?', openingscolumn van *Internationale Spectator*, januari 2003, blz. 1-2.

AAN DE VOORAVOND VAN DE GROOTSTE EN MEEST COMPLEXE uitbreiding uit de geschiedenis van de Europese integratie is het geen toeval dat het debat over de grenzen van Europa weer opstaat. Ook bij eerdere toetredingen werden vragen gesteld over de finaliteit en de beheersbaarheid van het uitbreidingsproces. Zo wierp Charles de Gaulle, om zijn veto tegen de toetreding van het Verenigd Koninkrijk kracht bij te zetten, de vraag op of de EEG zich niet tot het Europese vasteland moest beperken. Het huidige debat over de oostelijke grenzen van Europa is dus niet fundamenteel nieuw.

Peter van Ham stipt in zijn bijdrage terecht aan dat het debat over de *finalité géographique* niet gevoerd mag worden in puur geografische termen, waarvan men terecht de relevantie ter discussie kan stellen, noch in culturele termen, die per definitie het Europese project verenigen. Ik sluit mij dus graag aan bij zijn visie dat het debat in *politieke* termen moet worden gevoerd. Zijn er dan politieke redenen om een 'finalité géographique' voor een verenigd Europa te bepalen? Van Ham beantwoordt deze vraag positief. Een nieuwe uitbreiding is niet aan de orde, stelt hij, omdat de EU aan *institutional overstretch* zou doen.¹

De vraag is of dit de juiste politieke termen zijn. Is het debat niet ten onrechte verengd tot een puur institutioneel debat? Voor we de vraag stellen naar de 'finalité géographique' van Europa, moeten we eerst de vraag stellen naar de 'finalité politique' van een verenigd Europa. Wat is het uiteindelijk doel van Europese integratie? Het antwoord op deze vraag hangt zeer sterk af van het perspectief van waaruit men naar de EU kijkt: *als insider of als outsider*.

Voor de *insiders* gelden als eerste zorg de slagvaardigheid en efficiëntie van de EU. Hoe kan men vermijden dat de uitbreiding tot verwatering van de Europese samenwerking leidt of het bestuurlijk raderwerk verlamt? Dit zijn uiteraard terecht vragen, omdat de Europese samenwerking alleen gestalte kan krijgen als er een werkbaar kader voor bestaat. Maar al te gemakkelijk wordt een soort van lineair verband verondersteld tussen een toenemend aantal leden en een afnemende efficiëntie van de EU. Al te gemakkelijk wordt aangenomen dat er een soort van glazen plafond is aan de uitbreiding en dat dit plafond juist nu bereikt is. Een dergelijk verband mag dan misschien

waarschijnlijk klinken, er moet nog steeds bewezen worden dat een grotere Unie *per definitie* ook een zwakkere of slechter functionerende Unie betekent. Als we even terugblikken in de geschiedenis, dan valt op dat de Gemeenschap haar zwaarste institutionele crises niet heeft doorgeemaakt met 12 of 15, maar met 6 of 9 leden. De complexiteit – die hoe dan ook in het hart van de Europese besluitvorming is ingebakken – mag dan toenemen, ook de politieke druk op afzonderlijke lidstaten om zich te conformeren neemt toe. Het Europese integratieproces is dus minstens evenzeer een kwestie van politieke wil en er is geen reden te veronderstellen dat na toetreding van de nieuwe leden deze politieke wil zal afnemen.

Zelfs al zijn er institutionele redenen te bedenken om de integratie in een geografisch keurslijf te dwingen, dan zijn er misschien veel fundamentele, strategische en politieke redenen te bedenken om dat *niet* te doen.

De uitbreiding van de EU is geen neutrale operatie ten opzichte van de rest van Europa. Ze hertekent de kaart van Europa, wijzigt bestaande verhoudingen. Als we het perspectief omkeren en ons in de schoenen van de *outsiders* plaatsen, dan zien de nieuwe buurlanden van de EU een fort Europa tot aan de grens oprukken, dat zich door zijn economische en politieke macht opdringt, steeds meer normen en standaarden bepaalt, maar waarbij de meeste vruchten van de Europese samenwerking onbereikbaar blijven. Het meest voelbare gevolg voor de burgers in de nieuwe buurlanden is ongetwijfeld de inperking van hun mobiliteit. Waar burgers uit landen als Oekraïne en Moldavië traditioneel zonder visum naar Centraal-Europese staten als Polen, Tsjechië of Hongarije konden reizen, kunnen ze dit nu in de meeste gevallen alleen nog met een visum. Dit is een direct gevolg van de aanpassing van de wetgeving van deze landen aan de EU-regels. In andere sectoren zijn de gevolgen misschien minder zichtbaar, maar zeker niet minder reëel.

Naarmate de Unie groeit en het aantal buitenstaanders evenredig verkleint, wordt *niet-lidmaatschap* vanzelf problematischer. In een Europa van ruim veertig landen is het geen ramp niet tot de Unie van 15 te behoren, maar misschien is het dat wel als men niet tot een Unie van 27 of 32 leden behoort. De landen die overblijven, zullen de

allerarmste van Europa zijn en weinig perspectief op verbetering hebben zolang ze op elkaar zijn aangewezen.

In een scenario waarin alle huidige kandidaat-lidstaten effectief zouden toetreden, blijven er twee groepen landen over die staan te dringen voor EU-lidmaatschap. Ten eerste zijn er de *Balkanlanden* (voormalig Joegoslavië en Albanië), waarvan in Europese kringen wordt aangenomen dat ze op termijn zullen toetreden. De Europese Unie is er bezig met een soort 'pre-pre-accession strategy', die de nodige stabiliteit moet creëren als basisvoorwaarde voor deelname aan het toetredingsproces. De tweede groep landen zijn de *voormalige sovjetrepublieken die aan de uitgebreide EU zullen grenzen*. Rusland zelf is géén vragende partij. Het is een land met een heel eigen geopolitieke situatie en internationale ambities, dat zich als partner, maar niet als lid van de EU ziet. Blijven in Oost-Europa dus enkel Moldavië, Wit-Rusland² en Oekraïne over. Deze laatste heeft het lidmaatschap van de EU zelfs tot een strategische topprioriteit gemaakt. Vooral de situatie van landen als Oekraïne en Moldavië zal op termijn precair worden. Zij weten zich in de toekomst geplet tussen twee reuzen: de EU en de Russische Federatie. Zonder lange-termijnperspectief op integratie in de EU zal het voor deze landen erg moeilijk worden te weerstaan aan de lokroep van Rusland, waarvan deze landen nog extreem afhankelijk zijn. *De vraag rond de uitbreiding van de EU is dus ook een vraag naar de toekomst die we voor deze landen kiezen.*

Die toekomst hangt samen met de toekomst van Europa als geheel. Te vaak wordt er tegenwoordig geredetwist over de *institutionele aspecten* van het Europese project en te weinig over de *doelstellingen* ervan. Als de historische doelstellingen van de *founding fathers* van de Europese integratie nog steeds gelden, is het hoofddoel het creëren van vrede en stabiliteit in Europa. De historische uitdaging die zich in 1989 aandeede, nadat het IJzeren Gordijn onder metaalmoetheid was bezweken, was juist een prikkel om dit model van vrede en stabiliteit uit te dragen naar de rest van Europa. Wil men polarisatie en uitsluiting in Europa voorgoed elimineren, dan mag het Europese model niet tot stilstand komen bij de oostgrens van Polen of Hongarije. Of, zoals Boris Jeltsin op 6 december 1994 in een interview in *The Independent* zijn bezorgdheid verwoordde: 'Europe has not yet freed itself from the heritage of the Cold War and is in danger of plunging itself into a Cold Peace.'

Men kan terecht de vraag stellen, zoals ook Peter van Ham doet, of de opname van de overblijvers in de EU hiertoe de *enige* weg is. Ook de EU zelf is meer geneigd landen als Oekraïne of Moldavië een vorm van voorkeursbehandeling te geven, eerder dan ze een lidmaatschapskaart van de Europese club in het vooruitzicht te stellen. In de loop van 2002 zijn zich de contouren gaan aftekenen van een *proximity policy*, een beleid voor de nieuwe bureaus, met de bedoeling de EU stevig te laten omringen door vrienden in plaats van door instabiele landen. Javier

Solana en Chris Patten hebben in dit verband een 'New Neighbours Initiative' voor het grotere Europa voorgesteld, gebaseerd op een gedifferentieerde samenwerkingsvorm per land. Volgens Commissievoorzitter Prodi kan samenwerking vrij ver gaan en kunnen de nieuwe bureaus van de EU alles delen, behalve de instellingen. (Zie ECSA conferentie, 5-6 dec. 2002). Dit is het Noorse model. Ook Noorwegen is immers geen EU-lid, maar het deelt via de Europese Economische Ruimte en Schengen heel wat met de EU.

De vraag is uiteraard of dit arrangement ook werkbaar is voor de armere Oost-Europese landen. Vooral voor gevoelige themata, zoals vrij personenverkeer, valt te verwachten dat het enthousiasme op zijn minst ondermaats zal zijn. Wie zal er warm lopen voor het openstellen van de grenzen met Moldavië, zonder garanties voor een betere controle aan de Moldavische buitengrenzen – garanties die wel aan lidmaatschap maar moeilijk aan lossere samenwerkingsvormen kunnen worden verbonden?

De vraag is echter ook fundamentele. Valt integratie (binnen de EU of – moeilijker denkbaar – binnen pan-Europese structuren) niet te verkiezen *boven* lossere samenwerkingsvormen? Alleen integratie kan een stevige verankering in de Europese structuren waarborgen en alleen dat is op lange termijn een waarborg voor blijvende vrede. De weg naar eventueel lidmaatschap van de EU mag dan (vanwege torenhoge problemen op het vlak van economie, mensenrechten en democratie) voor veel overblijvers zeer lang en moeilijk zijn, maar geen enkel land zou *a priori*, louter vanwege een *finalité géographique*, uitgesloten mogen worden van het perspectief op lidmaatschap. Juist op dit moment, nu de grootste en moeilijkste uitbreiding voor de deur staat, zal het heel wat creativiteit en politieke durf vergen om de grenzen van het Europese project open te houden. Maar lagen durf en creativiteit ook niet aan de basis van het *masterplan* van Jean Monnet om, amper enkele jaren na de Tweede Wereldoorlog, de grootste rivalen op het continent, Frankrijk en Duitsland, onder gemeenschappelijk Europees dak te brengen?

Noten

- 1 De aanduiding *institutional overstretch* is een mooie vondst, maar zij heeft als begrip weinig gemeen met de *imperial overstretch* die Paul Kennedy beschrijft. De Europese Unie heeft ten opzichte van imperia het voordeel dat zij geen gecentraliseerd rijk is. De uitvoering, toepassing en controle van het Europees beleid verlopen voor het grootste deel gedecentraliseerd en niet in Brussel, en daarom is het risico op *overstretch* niet vergelijkbaar.
- 2 Onder het huidige regime van Lukasjeenko is Wit-Rusland uitgegroeid tot paria binnen Europa en is elke vorm van Europese samenwerking minimaal afhankelijk van een regimewisseling.

Over de auteur

DR. TOM CASIER is docent Internationale Relaties aan de Europese Hogeschool te Brussel (EHSAL).

Handboek voor belangenbehartiging in Brussel

ROB BOUDEWIJN & MENDELTIJE VAN KEULEN

ALS KROON OP EEN IMPOSANT OEUVERE van meer dan dertig boeken en talloze (wetenschappelijke en populaire) artikelen over lobbyen en belangenbehartiging in de Europese Unie verscheen vorig jaar *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, een kloeke publikatie van 344 pagina's van de hand van Rinus van Schendelen, sinds 1980 hoogleraar politicologie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en meer recent in bredere kring bekend door zijn bemiddelende interventies in de Nederlandse politiek. Waar in voorafgaande werken, zoals *Gelijkheid en winnen. Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, het accent lag op één of enkele partij(en) of op een nationaliteit, lijkt Van Schendelen met dit boek voor een meer supranationale, wellicht zelfs pan-Europese benadering gekozen te hebben, waardoor elk van de bijna 3000 belangengroepen in Brussel, particulier of publiek, groot of klein, zijn voordeel met deze studie kan doen.

Centrale vraag bij de kunst van het lobbyen is hoe belangengroepen, georganiseerd op nationaal, subnationaal of transnationaal niveau, tot verbetering of zelfs optimalisering van het effectief opereren in het Brusselse krachtenveld kunnen komen. Volgens Van Schendelen kan het antwoord op deze vraag gevonden worden in twee wetenschappelijke disciplines. Een eerste sleutel ligt in de politieke wetenschappen, immers de moederstudie van vraagstukken van macht en invloed. Een tweede inspiratiebron

voor Van Schendelen is de bedrijfskunde of het veld van de managementstudies, waarin het vraagstuk van de doelmatigheid centraal staat. Deze twee disciplines komen in dit boek samen onder de noemer *EU Public Affairs Management*, oftewel EU PAM.

Het belang van EU PAM wordt treffend geïllustreerd met de casus 'gasleidingen'. Iedere lidstaat heeft nationale regelgeving ten aanzien van soorten gasleidingen en de eisen waaraan deze zouden moeten voldoen, met als gevolg dat de nationale industrie bevoordeeld wordt. Willen de nationale producenten op Europese schaal hun systeem van leidingen ingang doen vinden, dan is doeltreffend gebruik van EU PAM onontbeerlijk. Hoe dit nu bewerkstelligd kan worden, wordt in de acht hoofdstukken van het boek nader uitgewerkt. De auteur onderscheidt vijf methoden die gehanteerd worden om het eigen nationale belang na te streven. Meest saillant is natuurlijk wat Van Schendelen definieert als de *slagveldmethode*. Na drie bloedige oorlogen binnen 80 jaar op het Europese continent is na 1945 het inzicht doorgebroken dat deze methode inefficiënt, ineffectief en daarnaast ook vreselijk kostbaar is. Andere opties zijn *imiteren*, *afwachten* of *onderhandelen*. In aanvulling op deze nogal traditionele methoden van

Rinus van Schendelen: Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002; 344 blz.; 56,65 euro; ISBN: 90-5356-573-6 (pb) / 90-5356-5 (hb)

effectieve belangenbehartiging bestaat er nu dus de 'kunst van het lobbyen' in de vorm van EU PAM.

Twee kernelementen van de beheersing van deze techniek zijn dat de *interne organisatie* goed op orde moet zijn, evenals de *externe representatie*. Wat betreft het laatste: zoals de auteur elders treffend opmerkte: 'Kom bij de Europese Commissie niet aan als de huisvrouwen van Appingedam, maar verbreed je eerst tot de *Association of European Housewives*' (in: *HP/De Tijd*, 21 juni 2002).

Diegenen die bekend zijn met Van Schendelen's eerdere werk, zal de nadruk op een vroegtijdige verkenning van het totale Europese speelveld niet onbekend voorkomen. Deze zogenaamde *arena-analyse* vergt een nauwgezette voorbereiding of, in de bekende woorden van Van Schendelen: 'huiswerk', te analyseren in termen van dreigingen of kansen. Aan de hand van deze analyse dienen voor iedere betrokken instantie, publiek of particulier, de *belangen in kaart* gebracht te worden. Deze worden daarmee onderwerp van onderhandeling.

Het derde kernelement bestaat volgens Van Schendelen uit een goede

planning van de manier waarop het spelletje gespeeld dient te worden in Brussel: Zijn de kansen voor iedere speler op dit speelveld gelijkwaardig of niet? Het gaat er dus niet alleen om te weten dat de Commissie inzake eerste-pijleronderwerpen het formeel initiatiefrecht heeft, maar indien men de naam van de desbetreffende ambtenaar in het hoofd heeft, kan informeel de nodige invloed worden uitgeoefend. Van Schendelen betoogt dat professionele lobby-organisaties uiteraard belang hebben bij een *unlevel playing field*, waarbij de betrokken lobby-organisatie uiteraard de beste kaarten heeft en de tegenpartij de minst gunstige. Dit 'spelletje' wordt uitgebreid toegelicht in het hoofdstuk 'Pushing the buttons of Brussels', waarbij vooral 'The meta-game of triple P' grote waarde wordt toegekend, gezien de hoeveelheid pagina's die aan deze *meta-game* zijn gewijd. *Triple P* staat voor *Procedures, Positions en People*, waarbij uiteraard geldt dat de meest effectieve lobby-organisatie erin slaagt de beste *personen* in de meest invloedrijke *posities* te krijgen, die vervolgens participeren in *procedures* die het meeste voordeel opleveren.

In het laatste hoofdstuk, 'Lobbying and EU democracy', staat de auteur stil bij het veronderstelde kwalijke effect van lobbyen op het democratisch gehalte van de EU. Zeker in de Nederlandse context heeft het woord 'lobby' nog steeds een kwalijke connotatie. Overtuigend brengt de auteur de *self-regulating EU-lobby-democracy* over het voetlicht, waarbij aangetoond wordt dat lobby-organisaties *juist* een rol spelen bij de verdergaande democratiseringsprocessen in Europa. Dat wil zeggen: mits dé belangrijkste basisvoorwaarde in acht wordt genomen: het optreden van één of slechts enkele lobby-organisaties kan een gevaar voor het democratisch gehalte vormen, maar honderden of zelfs duizenden organisaties vormen een verrijking voor de democratie, aangezien geen enkele organisatie op deze wijze het *level*

playing field kan domineren. Hopelijk kan deze constatering een bijdrage leveren de traditionele Nederlandse afkeer ten aanzien van deze vorm van beleidsbeïnvloeding te doorbreken.

Waardevol is het korte overzicht, in hoofdstuk 3, van nationale lobby's in Brussel van 'de andere' 14 lidstaten, aangezien naar de voorwaarden voor effectieve belangenbehartiging nog weinig systematisch wetenschappelijk onderzoek is verricht. Dit hoofdstuk biedt een overzicht op hoofdlijnen, waarbij de auteur onderscheid maakt tussen de grote en de kleine lidstaten. Ook worden per land de belangrijkste nationale *issues* uiteengezet. Hoewel *insiders* bij het horen van de term nationale belangenbehartiging vooral zullen denken aan het samenspel tussen BZ, vakministeries en de Brusselse Permanente Vertegenwoordiging (PV), is nationale belangenbehartiging al lang niet meer het exclusieve domein van de nationale overheden. Deze constatering is een van de kernpunten van Van Schendelaars betoog. Zo wierpen, toen het Verenigd Koninkrijk besloot niet te participeren in het Sociaal Protocol van de EU, de Britse vakbonden en financiële organisaties zich op tot de actiefste lobby-organisaties in Brussel.

Een belangrijke veronderstelling in het hele verhaal is het uitgangspunt dat effectieve belangenbehartiging in Brussel begint bij goede coördinatie in het eigen land. Dit zou de reden zijn dat landen met een federale bestuursstructuur minder effectief opereren, aangezien het 'nationale' standpunt met allerlei bestuurslagen afgestemd en ge-accordeerd dient te worden. Men arriveert vervolgens te laat in Brussel, of de lobbyist dient te opereren met een gelimiteerd of vaag mandaat. Dit is voor Van Schendelaars de verklaring voor het in zijn ogen vaak ronduit zwakke optreden van Duitsland in Brussel en bijvoorbeeld ook dat van Spanje, met 17 autonome regio's die alle, naast de vertegenwoordiging van de regering in Madrid, een eigen vestiging in Brussel

hebben. Ook België weet, met zijn drie regionale overheden, niet tot een goede nationale coördinatie te komen, wat de Belgische belangenbehartiging niet erg effectief maakt. Die lidstaten van de EU die gekenmerkt zijn door een federale structuur, waren de grootste voorstanders van de onlangs afgesloten discussie rondom de *KompetenzKatalog*. Juist deze staten hadden behoefte aan een duidelijke competentie-afbakening om de eigen nationale standpunten beter in Brussel over het voetlicht te krijgen.

De boude stelling 'coördinatie = effectiviteit' is vanuit academisch oogpunt overigens aanvechtbaar. Zeker is het zo dat gebrek aan coördinatie de belangenbehartiging negatief zal beïnvloeden. Het causale verband in tegenovergestelde richting valt moeilijker te bewijzen, gezien de vele factoren die op het complexe Brusselse speelveld inwerken. Het boek is dan ook niet in de eerste plaats voor academische kringen geschreven, hoewel het qua thematiek past binnen een recente stroming in de literatuur waarin het Europese beleidsproces en het proces van europeanisering van nationale overheden vanuit een pragmatisch en bestuurlijk perspectief worden geanalyseerd. Veeleer is de doelgroep van Van Schendelaars echter te vinden in de beleidspraktijk. Zijn werk is dan ook doorspekt met tot de verbeelding sprekende praktijkvoorbeelden, zoals de zeer actuele discussie over Genetisch Gemanipuleerd Voedsel, de introductie van de standaard voor *High Definition Television* en het legkipdossier.

Mede vanuit dit perspectief is een kritiekpunt dat de auteur niettemin veel vakjargon hanteert. Voor niet-ingewijden zou het omstandig gebruik van taai woorden en termen als *pantouflage*, *ruler analysis*, *threefold rationality* en *quadruple consolation* een zekere belemmering kunnen betekenen om *The art of lobbying* werkelijk geheel te doorgronden.

Dit geldt uiteraard niet voor de specialisten, de voornoemde lobby-

organisaties in Brussel, waarvan een groot aantal de revue passeert, zoals de farmaceutische lobby EFPIA; de chemische belangenbehartiging verenigd in de CEFIC; het midden- en kleinbedrijf, dat in Brussel onder de afkorting UEAPME opereert; en talloze andere, waaronder zeker ook de Nederlandse nationale belangenbehartigers, die met dit boek hun voordeel zouden kunnen doen. Tijdens de

boekpresentatie in het Haagse kantoor van de Commissievertegenwoordiging merkte de voormalige staatssecretaris van Europese Zaken, Dick Benschop, op dat dit boek zeker niet mocht ontbreken in het overdrachtdossier voor zijn opvolger. Of Atze Nicolaï hier veel profijt van heeft gehad tijdens zijn functioneren gedurende de 87 dagen van het kabinet-Balkenende, valt te bezien. De

belangrijkste conclusie van Van Schendelens boek luidt immers dat het opzetten van een effectieve lobby voor alles een kwestie van lange adem is.

DRS ROB BOUDEWIJN, historicus, en DRS MENDELTIJE VAN KEULEN, bestuurskundige, zijn als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Christen-democraten, liberalen en hun visie op Europa

SIMONE MELIS

Our vision of Europe geeft het gedachtegoed weer van diverse personen die op Europees niveau tot de partijgroepen European People's Party (EPP) of de European Democrats (ED) behoren. Vele facetten van het Europese integratieproces komen aan bod: het actuele debat over een eventuele Europese constitutie, Europees burgerschap, de uitbreiding, de Europese monetaire politiek, het buitenlands beleid, en natuurlijk een terug- en vooruitblik op de European People's Party zelf. Het werk is onderverdeeld in drie thema's: 'Proximity', 'Competitiveness' en 'Visibility'.

'Proximity' is het eerste thema. Het christen-democratisch gedachtegoed komt duidelijk tot uitdrukking in het gezamenlijk stuk van Thijsen en Taes, respectievelijk een Belgische Europarlementariër en een voormalig secretaris-generaal van de Vlaams-Belgische Christelijke Volkspartij. In hun 'Civil society: a European Partnership' weerklinkt het christen-democratisch ideaal waarbij de vrijheid van de individuele burger als een voorwaarde, maar niet als het uiteindelijke doel van de organisatie van de maatschappij wordt gezien. In het artikel wordt een verband gelegd tussen de christen-democratische waarden van verantwoordelijkheid, solidariteit en burgerschap enerzijds, en de positionering van deze waarden in een steeds verder integrerende Unie anderzijds. Actieve betrokkenheid van de burger bij de

uitbreiding en verdieping wordt door hen als noodzakelijke voorwaarde beschouwd voor het welslagen van het Europese project: 'In the process of European Integration, emphasis is placed on strengthening market mechanisms and on increased economic liberalisation. Christian Democrats believe that these aspects are important, but insufficient. We need a broader, more comprehensive view on the future of Europe. A two-tier Europe, actively involving civil society, may offer the possibility of more positive integration.' (blz. 67)

Het essay van Andris Skele, voorzitter van de christen-democraten uit Letland en voormalig premier, is een vurig pleidooi voor de toetreding van Letland tot de Unie. Skele wijst erop dat er in de jaren nadat Letland zijn onafhankelijkheid van Rusland had herwonnen, een verschuiving in het waardenpatroon heeft plaatsgevonden. De bescherming van de mensenrechten en een solide democratie zijn de hoekstenen waarop het nieuwe Letland nu voortbouwt. Natuurlijk is het stuk een 'preek voor de eigen parochie' en wordt er een zeer rooskleurig beeld geschetst van de huidige situatie in Letland. Desondanks is het zeer de moeite waard te vernemen

OUR VISION OF EUROPE – Group of the European People's Party and European Democrats in the European Parliament (EPP-ED).
Leuven/Apeldoorn: Garant Publishers, 2001; 255 blz.; 24,50 euro; ISBN: 90-441-1180-9

hoe, en met welk een overtuigend enthousiasme, een aankomende lidstaat zich op de toetreding voorbereidt.

In het tweede deel van het boek, 'Competitiveness', wordt de economische staat van de EU onder de loep genomen. De nadruk ligt hierbij op het streven van de Unie de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te maken, waarbij de aandacht uitgaat naar kwalitatief hoogwaardig onderwijs en de stimulans die nieuwe technologie aan de economie kan geven. Ook wordt in een aantal artikelen aandacht besteed aan de Economische en Monetaire Unie en aan de positie van de euro ten opzichte van de dollar en de yen. Avril Doyle, lid van de EPP-ED-groep in het Europees Parlement, concentreert zich daarentegen op het spanningsveld tussen milieubescherming en economische concurrentie. Zij bestrijdt de these dat bescherming van het milieu altijd ten koste gaat van de economie of, andersom, dat een op concurrentie ingestelde markteconomie altijd het winstbelang zal laten prevaleren boven het milieu. Natuurlijke voorra-

den en hulpbronnen kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan economische groei, mits deze bronnen niet als gevolg van een korte-termijnvisie binnen korte tijd uitgeput worden.

Het laatste thema, 'Visibility', heeft als subthema's het Europees buitenlands beleid, de politiek in de diverse Europese regio's en ter afsluiting een overzicht van vijftientig jaar EPP. Klaus Welle, secretaris-generaal van de EPP-ED-groep in het Europees Parlement, neemt deze laatste taak op zich. Hij benadrukt het succes van de alliantie die Christen-Democraten en Liberalen gesloten hebben – ook in ons eigen land een actueel onderwerp – en geeft een overzicht van de geschiedenis van de partijgroep. Er wordt uitgebreid aandacht geschon-

ken aan de nationale partijen die samen de EPP vormen, wat eens te meer benadrukt dat de 'partijgroepen' in het Europees Parlement nog ver verwijderd zijn van echte 'Europese' partijen die het nationaal belang opzij zullen schuiven ten faveure van het Europees belang.

Dit boek is voornamelijk geschreven voor de eigen achterban. Leden van het Europees Parlement die tot de EPP-ED-groep behoren, of christendemocraten met een interesse in het Europese gedachtegoed van hun partij, zullen dit boek wellicht met plezier ter hand nemen. In de paar artikelen over *Europees burgerschap* en de *gemeenschappelijke waarden van de EU* komt de christen-democratische gezindheid het duidelijkst naar voren. Dit zijn mijns inziens kwalitatief ook

de sterkste bijdragen. Het boek trapt echter wel erg veel open deuren in, maar vermijdt het inhoudelijk debat. De visie van de EPP-ED dreigt hierdoor te blijven steken in de oppervlakkigheid van mooie woorden en gemakkelijke beloften, waardoor de bundel weliswaar een luchtig en gemakkelijk leesbaar karakter heeft, maar nergens echt overtuigt. Over de gehele linie ontbeert het werk de filosofische en ideologische reflectie die men bij een uiteenzetting over de toekomstige strategieën van een politieke partij zou mogen verwachten.

SIMONE MELIS studeert cultuur- en wetenschapsstudies aan de Universiteit van Maastricht. Zij is stagiaire bij het Huis van Afgevaardigden van Virginia (USA) en oud-stagiaire van het Instituut Clingendael.

Meer Belgische bronnen van buitenlands beleid

JAN-WILLEM BROUWER

In de serie 'Belgische diplomatieke stukken 1941-1960' verschenen onlangs twee nieuwe delen: deel III over de Benelux (1946-1960) en deel IV over de Europese economische samenwerking (1944-1958). Mijn eerste reactie bij ontvangst van deze boeken hield een zekere jaloezie in: zo komt Nederland nóg meer achterop. Want in ons land is de uitgave van documenten over de buitenlandse politiek nog slechts gevorderd tot medio 1943.¹

Toch is het Belgische succes relatief. Ten eerste is deze bronnenuitgave noodgedwongen beperkt. De overheidsarchieven in Brussel zijn voor de naoorlogse periode nog steeds niet goed toegankelijk. Onderzoekers kunnen eigenlijk alleen terecht bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. En juist *dat* archief is voor die jaren zeer incompleet. Daarnaast zijn belangrijke particuliere collecties als die van P.H. Spaak en J.C. Snoy en d'Oppuers nog steeds niet of moeilijk toegankelijk. Ten tweede wordt de bronnenuitgave aan Nederlandse kant gehinderd door

het merkwaardige feit dat de Nederlandse overheid véél meer stukken produceert dan onze buurlanden. In zijn *Afscheidsaudiëntie* (1976) probeerde H.N. Boon voor dit verschijnsel een verklaring te vinden. Hij schreef het toe aan het ontbreken van een strakke hiërarchie op regeringsniveau. Beleidsvorming aan de top was daardoor een collectieve aangelegenheid. Alle participanten volgen de ontwikkelingen nauwgezet. Hierdoor vertoonde volgens Boon de Nederlandse administratie een gebrek aan delegatie van bevoegdheden naar beneden: instruc-

F. de Pauw, T. Grosbois en T. Saelmaekers (red.): Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid (Boekdeel III, Benelux. Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance, tome III, Benelux.)
Brussel: Koninklijke Academie van België/Académie Royale de Belgique, 2001; 1003 blz.;
ISBN: 90-6569-915-5

G. Kurgan-Van Hentenryk en I. Sirjacobs (red.): Documents diplomatiques belges 1941-1960. De l'indépendance à l'interdépendance. (Tome IV, Europe: aspects économiques. Belgische diplomatieke stukken 1941-1960. Van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid, boekdeel IV, Europa: economische aspecten.)
Brussel: Académie Royale de Belgique/Koninklijke Academie van België 2001; 447 blz.;
ISBN: 2-8031-0185-8

ties waren zeer gedetailleerd en over concessies moest steeds ruggespraak worden gehouden. Hiertegenover plaatste hij 'onze zuiderburen, die op

ander terrein diepe onderlinge meningsverschillen hebben, welke echter in de meeste gevallen een snelle en vlotte uitvoering van het eenmaal vastgestelde buitenlands beleid niet in de weg staan'.²

De bezorgers van het vuistdikke Benelux-deel losten het probleem van de afwezige bronnen op door te putten uit het archief van het secretariaat-generaal van de Benelux. Meer dan 90% van de gepubliceerde documenten is uit dit archief afkomstig. Verscheidene onderwerpen komen aan de orde, zoals de interne organisatie van de Benelux en de moeizame voortgang van de integratie (douane en belastingen, monetair en financieel beleid, industrie en commerciële politiek, landbouw en visserij, vervoer, sociale aangelegenheden en multilaterale betrekkingen). Het gaat dan vooral om verslagen en notulen van de commissies en raden van de Benelux. Deze aanpak heeft een groot nadeel. 'De verslagen bevatten vaak het Belgische standpunt, zelfs al komt dit slechts door middel van een Beneluxcompromis tot uiting', aldus de bezorgers. Maar zij kunnen niet verhalen dat het Belgische Beneluxbeleid wel erg naar de achtergrond verdwijnt.

Het was eigenlijk al kort na de Tweede Wereldoorlog dat de gedroomde Benelux-unie onhaalbaar bleek: de verschillen in economische ontwikkeling tussen Nederland, België en Luxemburg waren te groot. Vooral de samenwerking op landbouwgebied was een majeur obstakel. De economische unie, die in 1958 desondanks werd opgericht, was alleen mogelijk nadat de drie landen waren opgegaan in de EEG. Vanwege het gebrek aan vooruitgang gingen de besprekingen hoofdzakelijk over details. Dit maakt het lezen van deze documenten niet altijd gemakkelijk. Weliswaar zijn de notulen van de ministersvergaderingen bij tijd en wijle een levendige bron, vooral als het gaat om taalkundige misverstanden. Zo kostte het minister van Financiën Hofstra in mei 1957 de

nodige moeite het onzinnige woord 'kapitalisatieverrichtingen' uit het Benelux-unieverdrag te praten. Maar meestal is het besprokene zeer technisch van aard en eigenlijk onnavolgbaar omdat men de onderliggende stukken niet kent. Laat staan dat men de Belgische motieven eruit kan distilleren. Dit is dan ook meer een uitgave over de geschiedenis van de Benelux-organisatie. De selectie van de documenten lijkt soms nogal willekeurig. Waarom namen de bezorgers bijvoorbeeld maar vier van de dertien vergaderingen op van het comité van ministers? De keuze blijft ongemotiveerd.

Ook in deel IV komen verscheidene onderwerpen aan bod: de Belgische houding ten aanzien van het economisch herstel van Duitsland 1945-1948 (16 documenten), het Marshallplan en de Europese Betalingsunie (126 documenten), de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (33 documenten) en de economische aspecten van het Verdrag van Rome (25 documenten). Meer nog dan in deel III doet de selectie van de documenten arbitrair aan. Vermoedelijk hebben de uitgevers ook hier moeten woekeren met de archivalische beperkingen, maar enige uitleg ter verklaring van de lacunes zou niet overbodig zijn geweest. Waarom bijvoorbeeld zo veel over de Marshallhulp en zo weinig over de totstandkoming van de EEG? En waarom in dat laatste deel zo weinig over wat de doorslag gaf in de aanloop? Zo vinden we niets over het comité-Spaak, dat het EEG-verdrag voorbereidde. Het grootste deel van de stukken gaat zelfs over de besprekingen die ná 1957 zijn gevoerd over een mogelijk samenwerkingsverband tussen de Zes en het Verenigd Koninkrijk. Die zogenoemde Vrijhandelszone kwam uiteindelijk niet tot stand door Frans verzet.

Overigens geeft dit deel de mooiste doorkijkjes in de Belgische politiek. In Den Haag, waar de vorming van de Vrijhandelszone topprioriteit had, meende men dat België steevast

toegaf aan de Franse onwil. Nu blijkt dat de Belgische positie veel subtieler was. De Belgen waren wel degelijk overtuigd van het belang van nauwe economische samenwerking tussen de Zes en Groot-Britannië. Brussel verweet de Europese Commissie te veel gemene zaak te maken met Parijs, zo blijkt uit een ongewoon felle brief uit juni 1959 van de Belgische ambtenaar Ockrent aan diens landgenoot Rey, vice-voorzitter van de Commissie. Ongeveer tegelijkertijd stelden de Belgen echter nuchter vast dat de drie Benelux-landen, als zij tenminste niet zo ver wilden gaan het EEG-verdrag op te zeggen, over weinig middelen beschikken om het Franse verzet te breken: 'Dans les circonstances actuelles, il semble que la meilleure solution soit [...] de se cantonner dans une attitude d'expectative', aldus een anonieme, maar realistische ambtenaar van Buitenlandse Zaken.

Al met al hebben de twee nieuwe delen dus hun beperkingen, maar overigens zijn zij verplichte kost voor iedereen die zich interesseert voor de Europese samenwerking in de jaren '50. Het is de hoogste tijd dat er nu ook een documentenuitgave verschijnt over het Nederlandse beleid ter zake.

Noten

- 1 Zie de bespreking: J.W.L. Brouwer, 'Belgische bronnen van buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator*, oktober 2000, blz. 515-516.
- 2 H.N. Boon, *Afscheidsaudiëntie. Tien studies over de diplomatieke praktijk*, Rotterdam, 1976, blz. 247-249.

DR J.W.L. BROUWER is historicus en werkt als onderzoeker op het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen.

Is nationalisme een louter negatief fenomeen?

S.W. COUWENBERG

Universalisme versus particularisme

Een elementaire controversie die op de binnenlandse zowel als op de buitenlandse politiek een sterk stempel drukt, is de botsing tussen krachten die zich laten leiden door een universalistische oriëntatie, d.w.z. de neiging datgene wat mensen gemeenschappelijk hebben of behoren te hebben, te benadrukken en te cultiveren; en krachten die particularistische voorkeuren koesteren en dus geneigd zijn datgene wat mensen onderscheidt te accentueren en te cultiveren. Universalistische en particularistische tendenties strijden in onze samenleving telkens opnieuw om de voorrang. En dit is geen wonder. Het gaat hier om een van de fundamentele polariteiten of dilemma's in de maatschappelijke ontwikkeling: het primaat van eenheid en algemeenheid (integratie) versus het primaat van verscheidenheid (pluralisme). De ontwikkeling van het westerse beschavingsproject is in sterke mate gestempeld door die strijd.

Kenmerkend voor dit project is de pretentie van universele geldigheid, die haar grondslag vindt in het gedachtengoed van de Verlichting. Maar zij wordt in de Romantiek onmiddellijk ter discussie gesteld door particularistische tegenstromingen, zoals het klassieke of romantische conservatisme, het culturele of volksnationalisme en christelijk-confessionele tegenkrachten. Tegenover het primaat van de abstracte rede van de moderniteit, die zich geheel losmaakt uit de historische context, stellen zij de historische rede, die denkt vanuit de historisch gegroeide realiteit; en tegenover de idee van de eenheid van het menselijk geslacht van de moderniteit accentueren zij juist het eigene van lokale, etnische en religieuze culturen en verbanden en leggen zij grote nadruk op cultivering van hun specifieke identiteit.

Ludo Dierickx is blijkens zijn hier

besproken boek een overtuigd aanhanger van het universalisme als politieke denkhouding. Van daaruit onderwerpt hij het

nationalisme in het algemeen en in België in het bijzonder aan een principiële kritiek, met als uitvloeisel een krachtige politieke stellingname daartegen in het eerste en derde deel. Het tweede deel is gewijd aan theorie, ontwikkeling en succes van het nationalisme. Maar wetenschappelijk gezien is dat weinig interessant en verhelderend en nogal wijdlopijg.

Historische rol en betekenis nationalisme

De belangrijkste verdienste van dit boek is een prikkelende en pittige bijdrage aan het publieke debat over nationalisme zoals dat in het bijzonder in de Belgische context aan de orde is. En dat valt op zich zelf alleszins toe te juichen. Dierickx begint met het accentueren van het belang van een kritische studie van het nationalisme. Dat vindt hij zelf belangrijker dan een studie van en debat over socialisme, liberalisme, christen-democratie en ecologisme, gezien de sterke vervaging en verzwakking van de ideologische spanningen tussen die traditionele politieke ideologieën. Hier stuiten we op een van de verschillen tussen de politiek-culturele problematiek in Nederland en België. In Nederland speelt nationalisme als bron van interne spanningen en problemen geen enkele rol. In België is die problematiek een direct uitvloeisel van het ontstaan en de ontwikkeling van dat land. Door zijn eenzijdig-universalistische benadering is Dierickx' betoog op praktisch alle punten aanvechtbaar. Hij verbaast zich over de grote invloed

Ludo Dierickx: *Nationalisme onder het mes – Kritiek van het politieke nationalisme in België en in het algemeen.*

Antwerpen/Harmelen: Uitgeverij Fantom, 2002; 372 blz.; ISBN: 90-5495-528-7

van het nationalisme in de politieke ontwikkeling van de laatste twee eeuwen en noemt dat een mysterieus en onbegrijpelijk verschijnsel. Maar zelf wijst hij verderop in zijn boek op een belangrijke factor ter verklaring daarvan, te weten de behoefte van mensen aan een eigen identiteit als sociaal wezen. In het *ancien régime* werd die behoefte bevredigd door familie, stand, lokale, kerkelijke en andere gemeenschappen. Als gevolg van het economische en politieke moderniseringsproces sinds eind 18de eeuw boetten die echter geleidelijk aan sociale betekenis. En vandaar dat de natie zich sindsdien aandient als nieuwe identificatiemogelijkheid.

Natievorming en nationalisme als ideologisch begeleidingsverschijnsel daarvan vormen te zamen een kernfase in het moderne staatsvormingsproces. Als politieke drijfkracht is dat nationalisme niet alleen nauw gelieerd aan het politieke (osmose staats- en natievorming), maar ook aan het economische (industriële revolutie) moderniseringsproces. Het daarmee samenhangende democratiseringsproces leidt ertoe dat volksovereiniteit de constitutionele grondslag wordt van legitieme politieke machtsuitoefening en het zelfbeschikkingsrecht der volkeren de basis van legitieme staatsvorming, met de natiestaat als uitvloeisel. Het traditionele, van bovenaf opgelegde en afgedwongen statenstelsel raakt daardoor omstreden. En dat resulteert in het nationale vraagstuk, dat sindsdien een van de belangrijkste bronnen van spanningen en conflict is geworden, ook in België.

Wanneer deze geschetste processen eenmaal voltooid raken, territoriale grenzen niet langer omstreden zijn en inter- en intrastatelijke spanningen sterk zijn afgenomen, ontbreekt de voedingsbodem voor nationalisme als politieke drijfkracht. In een groot deel van de wereld is dat echter nog niet het geval. Vandaar dat nationalisme over de hele wereld genomen nog zo'n grote invloed heeft. In de vooral onder socialistische pressie ontwikkelde westerse verzorgingsstaten zijn de burgers bovendien veel sterker dan voorheen ingekapseld in de nationale staat en daarvan afhankelijk geraakt, met als gevolg een sterke neiging de eigen collectieve welvaart en stabiliteit te beschermen tegen externe versturende invloeden. Dat heeft geleid tot nieuwe uitingen van defensief staatsnationalisme, tot uiting komend niet alleen in economisch, politiek en cultureel, maar ook in etnisch protectionisme, dus in een restrictief toelatingsbeleid met betrekking tot vreemdelingen, dat aanvankelijk met extreem-rechts geassocieerd is, maar inmiddels vrij algemeen is aanvaard; en voorts ook in het koesteren van nationale soevereiniteit als hoeksteen van de internationale rechtsorde, als reactie tegen het onstuimig groeiende mondiale kapitalisme, met zijn streven naar open grenzen en onbeperkte economische en culturele concurrentie.

In de Europese Unie is het economisch protectionisme wel uitgebannen in de relatie tussen lidstaten, maar op Europees niveau is het volop teruggekeerd ten koste van ontwikkelingslanden, die met ontwikkelingshulp worden zoetgehouden. Met de ontwikkeling van een Europees migratiebeleid wordt de EU ook een exponent van etnisch protectionisme. Dit alles plaatst vooral de politieke linkerkant voor een moeilijk dilemma. In theorie moet men voorrang geven aan internationale solidariteit, maar in de praktijk gaat dat ten koste van de eigen traditionele achterban in de verzorgingsstaten, met alle electorale risico's van dien. De Partij van de Arbeid kan er sinds de verkiezingen voor de Tweede

Kamer van 15 mei 2002 over meespreken.

Tweeslachtig verschijnsel

In zijn negatieve beoordeling van het nationalisme en het daarmee samenhangend zelfbeschikkingsrecht heeft Dierickx nauwelijks oog voor deze historische context en ziet hij beide uitsluitend als oorzaak van al wat negatief is: onrecht, uitbuiting, discriminatie, chaos en oorlog. Door onkunde en vooroordeel krijgt die opvatting ook in Nederland veel weerklank. Als hij fulmineert tegen het zelfbeschikkingsrecht der volkeren, ziet hij gemakshalve over het hoofd dat dit recht inmiddels in en door de mensenrechtenverdragen van 1966 nota bene in het eerste artikel geproclameerd is tot universeel mensenrecht. Dit is nadien bevestigd in resolutie 2625 (XXV) van 24 oktober 1970 van de Algemene Vergadering der VN; in de slotakte van Helsinki van 1975; en op de Wereldconferentie over Mensenrechten te Wenen in 1993, zoals blijkt uit de toen aanvaarde Verklaring van Wenen. Het vormt sindsdien de harde kern van een nieuwe generatie mensenrechten, te weten de zg. collectieve mensenrechten. Dat recht is uiteraard niet absoluut en steeds meer onderhevig aan de nodige beperkingen als gevolg van toenemende internationale interdependentie, maar het blijft niettemin ook in een globaliserende wereld een van de pijlers van de internationale rechtsorde.

Evenals kapitalisme en socialisme is nationalisme een heel ambivalent fenomeen. Sinds de 19de eeuw is het nauw verbonden met het liberaliserings- en democratiseringsproces van onze moderne cultuur en heeft het als zodanig een positief effect gehad. Maar in de 20ste eeuw is het ernstig ontaard, zoals ook het socialisme in het reëel bestaande socialisme van het communistische blok. Evenals het socialisme is het in zijn extreme uitingvormen geneigd te sterk de nadruk te leggen op collectieve ten koste van individuele zelfbeschikking, ter realisering van overspannen utopische verwachtingen. Die neiging is

in beide gevallen een van de bronnen van ontaarding geworden.

Politiek links heeft vanwege zijn internationalistische traditie steeds grote moeite gehad met nationalisme als politieke drijfkracht, zoals ook weer uit dit boek blijkt. Een uitzondering moet alleen gemaakt worden voor nationale bevrijdingsbewegingen in de voormalige koloniën, al zijn er socialistische partijen geweest die daar ook afwerend op gereageerd hebben, zij het zeker niet vanwege hun internationalistische traditie. Zoals de links georiënteerde Amerikaanse politicoloog M. Cohen betoogt, is wat we nodig hebben niet abstract kosmopolitisme van weleer, maar een geworteld kosmopolitisme, 'which accepts the multiplicity of roots and branches and which rests on the legitimacy of plural loyalties, of standing in many circles, but with common ground'.¹ Voor een menswaardige en leefbare wereldmaatschappij lijkt mij dat de meest adequate benadering.

Vlaams nationalisme

Wat de communautaire problematiek in België betreft, schaart Dierickx zich met grote overtuiging achter een stroming van links-gezinde Vlaamse intellectuelen – nieuwe Belgen genoemd – die sterk geporteerd is voor België als multiculturele en meertalige samenleving en sterk gekant tegen het Vlaams-nationale streven naar verdere verzwakking van de Belgische eenheid. Hij ziet daarbij over het hoofd dat Vlaanderen, zelfs als het helemaal op eigen benen komt te staan, een multiculturele samenleving blijft, zowel in regionaal- als in etnisch-cultureel opzicht. Dit Vlaams-nationaal streven, aldus Dierickx, staat haaks op een algemene tendens in Europa, ofwel de integratie in grotere verbanden, in het bijzonder de integratie in de EU. Maar ook dat is betwistbaar.

Wat we zien, is een tweevoudige beweging: een verzwakking van de machtspositie van de huidige staten in Europa, enerzijds door internationalisering, in het bijzonder europeanisering van bevoegdheden, anderzijds door

interne decentralisatie en zelfs desintegratie. Dat laatste is het gevolg van het heersende neoliberale denken, dat een proces op gang gebracht heeft dat gericht is op deregulering en privatisering; en anderzijds van het desintegrerend effect van intrastatelijke spanningen, als uitvloeisel van etnisch-culturele tegenstellingen die tijdens de Koude Oorlog een tijd lang onderdrukt of onder controle gehouden konden worden, maar nadien in volle hevigheid herleefd zijn. In korte tijd is daardoor het in Versailles, Trianon en Jalta geconstrueerde statenstelsel grotendeels ineengestort. Dat heeft geleid tot ontbinding van de Sovjetunie en Joegoslavië en het uiteenvallen van Tsjechoslowakije. Het gevestigde statenstelsel is daardoor opnieuw op drift geraakt.

De Europese integratie schept daartoe eveneens nieuwe mogelijkheden. Zij gaat gepaard met een herleving van regionalistische stromingen die een regionalisering van Europa beogen met regio's die als politiek integratiekader mede betrokken dienen te worden in de structurele vormgeving van een verenigd Europa. De voormalige Vlaamse eerste minister Luc Vanden Brande heeft dat concept van een Europa van de regio's in 1993 al uitgewerkt in een *Handvest van het Europa van de Culturen*. In België heeft die regionalisering gestalte gekregen in een federale opbouw van dit land, zij het dat de deelstaten nog geen eigen grondwet hebben, wat niettemin een van de kenmerken is van een authentiek federaal model. In aansluiting hierop wordt nu van Vlaamse zijde gestreefd naar verdere verruiming van de Vlaamse autonomie, vooral op het terrein van de belastingen en op dat van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg, en op termijn naar een confederale structuur of zelfs een Vlaamse staat die rechtstreeks lid is van de EU.

Waar het in dit verband om gaat, zo tekent de Vlaamse linkse intellectueel Koen Raes hierbij aan, is welk politiek referentiekader het best in staat is de kwaliteit van de samenleving te optimaliseren.² Dat is een juiste benadering. Nu lijkt het evident dat België in dat

opzicht sterk te kort schiet. Dat land wordt al sinds jaren slecht bestuurd en gaat gebukt onder corruptie, fraude, een verziekt partijpolitiek bestel, een falend justitieapparaat en buitengewoon ingewikkelde en weinig efficiënt functionerende staatsinstellingen, met alle kwalijke gevolgen van dien. In *dat licht* is het niet zo vreemd dat van Vlaamse zijde gestreefd wordt naar verdere versterking van het Vlaamse politieke zelfbeschikkingsrecht. Met het oog daarop, aldus Dierickx, worden nu vooral de verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië geaccentueerd.

Maar is dat in de huidige context zo vreemd? Dat streven gaat ook voornamelijk uit van de betrokken politieke en culturele elites, schrijft hij. Opnieuw, is dat zo bijzonder? Hoe is de Belgische staat ontstaan? Toch ook door de verschillen met Nederland te accentueren? Hij dankt zijn ontstaan bovendien aan een tijdelijk monsterverbond tussen een kleine liberale en francofiële en een ultramontaanse klerikale elite. Daaruit is een artificiële en weinig gerespecteerde staat ontstaan, met een uit Duitsland geïmporteerd vorstenhuis als belangrijkste politieke integratiefactor en een met veel corruptie gekochte staatsloyaliteit.

Door zijn krachtig pleidooi tot behoud van die staat neemt Dierickx in deze kwestie onmiskenbaar een conservatief standpunt in, hoezeer hij daartegen in zijn boek ook protesteert. Ondanks het felle verzet van linkse belgofielen heeft de staatsvorming inmiddels een eigen, moeilijk te stuiten politieke dynamiek gekregen. Dat heeft te maken met het feit dat toonaangevende elites in Vlaanderen en Wallonië steeds meer uit elkaar groeien, zoals uit onderzoek blijkt.³ Vlaamse elites identificeren zich primair met Vlaanderen, dan met Europa en pas ver daarachter met België; Waalse elites daarentegen in cultureel opzicht primair met Frankrijk, in politiek opzicht met België, dat als politiek instrument van het francofone imperialisme hun belangen zo lang uitstekend gediend heeft en dat nog steeds doet. Met de Belgische munt is ook een belangrijke rem op verdere

verzelfstandiging van Vlaanderen verdwenen. Ook een prominent Belgisch socialist als Louis Tobback ziet een scheiding van Wallonië en Vlaanderen op termijn in het verschiet liggen.⁴

Het belangrijkste probleem van het Vlaamse nationalisme is een te sterke neiging tot particularisme, dat zich ook uit als rem op verdere Nederlands-Vlaamse samenwerking. Het streven naar grotere Vlaamse zelfstandigheid heeft alleen zin als het inderdaad leidt tot een beter functionerende democratische samenleving en allerlei typisch Belgische kwalen weet te overwinnen. En op dat punt valt er nog veel werk te verrichten. Die zelfstandigheidsdrang is in Europees verband het best te legitimeren als hij zou bijdragen tot ontwikkeling van een Benelux-confederatie, bestaande uit Nederland, Vlaanderen, Wallonië en Luxemburg als zelfstandige staatsdelen en met Brussel als federale hoofdstad. De Lage Landen, die in de zich verder uitbreidende EU steeds meer aan politieke invloed inboeten, verwerven zodoende een machtspositie vergelijkbaar met die van Spanje. Van Nederlandse zijde krijgt men hier nu ook meer oog voor. Als de machtsvraag in Europa aan de orde is, aldus bijvoorbeeld de Nederlandse Eurocommissaris F. Bolkestein, moet de Benelux met één stem spreken. Voorwaarde voor zo'n ontwikkeling is wel dat Wallonië eindelijk zijn blokkade tegen zo'n opwaardering van de Benelux opgeeft.

Noten

- 1 Zie M. Cohen, 'Rooted Cosmopolitanism', *Dissent*, najaar 1992.
- 2 Zie K. Raes, *Het moeilijke ontmoeten*, 1997, blz. 14.
- 3 Zie Denise van Dam, *Blijven we Buren in België? Culturele beeldvorming bij de Vlaamse en Waalse leidinggevende klasse*, Vlaanderen Morgen, 1, 1997.
- 4 Zie *De Standaard*, 9 mei 1997.

DR S.W. COUWENBERG is directeur/hoofdredacteur van *Civis Mundi* en emeritus hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Integriteit alom – op zoek naar corruptie en wanbestuur

BEN HOETJES

In de ontwikkelingssamenwerking, in het internationale bedrijfsleven en ook binnen Europa – bijvoorbeeld in de discussie over de uitbreiding van de Europese Unie – wordt een deugdelijk openbaar bestuur steeds meer als een basisvereiste gezien. Zonder een betrouwbare en integere overheid hebben ontwikkelingsprojecten of -programma's weinig effect (althans niet het bedoelde effect), wordt het zaken doen buitengewoon moeizaam en kostbaar, en wordt de ontwikkeling van een democratische rechtsstaat in gevaar gebracht. 'Deugdelijk bestuur', of *good governance*, wordt dan meestal in positieve termen geformuleerd: integer, transparant, betrouwbaar. Toch gaat het in feite vooral om een bodem-vereiste, namelijk de *afwezigheid van bad governance*, dat wil zeggen corruptie en andere ernstige vormen van wangedrag bij de overheid.

De aandacht voor dergelijke zaken is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Ook in Nederland is sinds de Lockheed-affaire in de jaren '70 het zelfbeeld van onkreukbaarheid verstoord. Het taboe op de openlijke discussie over integriteitsaantastingen is door minister Dales in 1992 doorbroken, en anno 2003 gonst het van bouwfraude, voorafgegaan door 'affaires' rond de misdaadbestrijding, bouwsubsidies of paspoortproductie. Niet alleen de media, maar ook de Tweede Kamer ziet het als een taak 'de onderste steen boven te krijgen' en het falen van de overheid aan de kaak te stellen.

De publieke discussie over corruptie en integriteit wordt niet gekenmerkt door een grote helderheid of consistentie. Noch de sociaal-wetenschappelijke begripsomschrijving, analyse en theorievorming, noch de juridische afbakening lijken daar echter veel effect op te hebben. Corruptie, fraude of machtsmisbruik blijven zwaarbeladen termen, die soms

leiden tot een diep stilzwijgen en soms tot schandalen waarbij al het lelijks op één hoop wordt gegooid.

Net als andere vormen van criminaliteit vormen zij voorpaginanieuws, waarmee 'gescored' kan worden en waarbij de sappige details het winnen van de zorgvuldigheid.

Het boek van Van Hulsten over 'corruptie' heeft geen duidelijke wetenschappelijke ambities of pretenties. Er wordt wel aandacht gegeven aan begripsomschrijving en ook wordt verwezen naar wetenschappelijk onderzoek. Toch wordt er niet duidelijk gekozen voor, en consistent gewerkt met, heldere begrippen. Corruptie wordt soms als een 'vorm van fraude' (blz. 43) opgevoerd, naast 'verspilling, plichtsverzuim of smokkel', later wordt het omschreven als 'the misuse of entrusted power for private gain' of als omkoping, terwijl de talloze voorbeelden in het boek een zeer breed scala omvatten van zelfverrijking en diefstal tot afpersing en omkoping. Een poging tot analyse en verklaring is niet de hoofdactiviteit van het boek. Het is vooral een brede *bloemlezing* van ernstige vormen van bestuurlijk wangedrag, overal ter wereld, zoals die uit de media bekend zijn, plus een beeld van de middelen – wetgeving, gedragscodes, bescherming van 'klokkenluiders' – die daartegen worden ingezet. Het gaat Van Hulsten niet zozeer om de wetenschap alswel om het beleid. Dat is ook begrijpelijk: als mede-oprichter van *Transparency International* – een internationale niet-gouvernementele organisatie die begin jaren '90 werd opgericht en die zich o.a. bij de Wereldbank, de Verenigde Naties en de OESO inzet voor corruptiebestrijding

Michel van Hulsten: Corruptie – onbekend, onbemand, alomtegenwoordig.

Meppel: Boom, 2002; 267 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-5352-854-7

– is hij een gedreven voorvechter voor grotere aandacht voor wangedrag bij overheden.

Het boek omvat in totaal zestien hoofdstukken, waarin diverse thema's rond corruptie en corruptiebestrijding aan de orde komen, zoals corruptie in de geschiedenis, de kosten van corruptie, de omschrijving van corruptie/-fraude/integriteit, Derde-Wereldcorruptie, grote corruptie, de corruptie-index van *Transparency International*, klokkenluiders, gedragscodes en Nederlandse anti-corruptiewetgeving. Vrijwel alle grote schandalen uit de afgelopen tien jaar die in de Nederlandse pers naar voren kwamen, passeren wel ergens de revue. Ook Nederlandse en internationale beleidsstukken en -discussies over corruptie bij overheid en bedrijfsleven komen uitgebreid aan de orde. Anders dan bijvoorbeeld het werk van de Vlaamse journalist Freddy de Pauw berust het boek niet op eigen onderzoek, maar als brede documentatie heeft het in het Nederlands taalgebied toch zijn waarde, als voorraadschuur van illustraties.

Niettemin kent het boek ook enige minder sterke kanten. Afgezien van de losheid in het gebruik van begrippen, raakt Van Hulsten verstrikt in de ondertitel van zijn boek, 'onbekend, onbemand, alomtegenwoordig'. Zo stelt hij nadrukkelijk dat de feiten over corruptie niet bekend zijn (blz. 15) en dat wij nooit verder komen dan vermoedens of schattingen. Bewezen corruptie – via rechtszaken – laat hij daarbij echter buiten beschouwing, en de lezer moet vervolgens dus maar concluderen dat de rest van het boek

niet over feiten gaat. Waarschijnlijk worden hier 'feiten' verward met 'cijfers' of 'kwantitatieve metingen'; juist bij het onderzoek naar corruptie is kwalitatieve analyse – naar de aard van het corrupte gedrag, de omstandigheden, enz. – veel belangrijker en vruchtbaarder dan kwantitatieve.

Bij de 'onbemindheid' van corruptie kan men zich afvragen of het verschijnsel toch niet bij ten minste sommige betrokkenen wel degelijk geliefd is. Van Hulten stelt dat corruptie voor bedrijven kostenverhogend werkt en de zakelijke dienstverlening verstoort, maar waarom vinden sommige bedrijven het kennelijk toch nog steeds aantrekkelijk? Ook aan overheidskant zijn er blijkbaar toch omstandigheden waaronder overheidsfunctionarissen een voorliefde voor corrupt gedrag ontwikkelen.

Ten slotte de 'alomtegenwoordigheid'. 'Corruptie is van alle tijden en alle plaatsen – maar niet van alle mensen', stelt van Hulten (blz. 9). Uit het boek wordt evenwel niet duidelijk wanneer corruptie wel en wanneer niet voorkomt, en dat heeft iets onbevredigends. Ook wanneer Van Hulten de vraag stelt naar de meest effectieve corruptiebestrijding en vervolgens 'openheid, informatie, gedragscodes en wetgeving' – (terecht) als belangrijke instrumenten opvoert, gaat hij niet in op de vraag of deze

instrumenten altijd en overal even effectief zullen zijn. Dat hangt namelijk weer af van de bredere voedingsbodem van integriteit/corruptie binnen een samenleving.

Misschien niet toevallig komt hij daardoor in zijn laatste hoofdstukken uit bij een typisch Nederlandse aanpak, nl. de herziening van de corruptiewetgeving. Bij de behandeling van Nederland valt het overigens op dat de periode vóór 1990 vrijwel geheel buiten beeld blijft – zo vindt men bijvoorbeeld geen woord over de Lockheed-affaire.

Een ander probleem is de compositie. In de inleiding wordt niet duidelijk wat het boek beoogt. Er wordt gesteld dat corruptie van alle tijden is en zeer gevaarlijk voor de democratie; dan volgen uiteenlopende voorbeelden uit Nederland, China en de Verenigde Staten. Het hoofdstuk 'corruptie is onbekend' bevat een paragraaf over de fiscale aantrekbaarheid van smeergelden; onder 'historie' vindt men o.a. een aantal Bijbelcitaties die op geen enkele wijze naar historische feiten verwijzen; onder 'wat is eigenlijk corruptie?' worden vele voorbeelden uit Europese landen gegeven, terwijl vervolgens een apart hoofdstuk aan de Derde Wereld (in feite vooral Afrika) is gewijd. Onder de suggestieve maar verwarrende titel 'is corruptie altijd corruptie?' wordt

o.a. de financiering van politieke partijen behandeld en worden in één adem de mafia, de wapenlobby, de vrijmetselarij en *Opus Dei* genoemd. Onder 'grote corruptie' vindt men de Olympische Spelen in Salt Lake City naast de Nederlandse bouwfraude – wel erg veel eer in dit wereldomspannende boek; in het hoofdstuk 'moet corruptie bestreden worden?' wordt de oprichting van *Transparency International* behandeld, en onder 'gedragscodes' wordt o.a. verwezen naar de Nederlandse Grondwet – die zich niet uitlaat over corruptie – en naar de Tien Geboden – evenmin. Ook de voorliefde voor anekdotiek en de neiging tot breedvoerigheid maken het geheel voor de lezer nogal onoverzichtelijk.

Wanneer we dit alles overzien, levert Van Hultens boek niet zozeer een systematisch wetenschappelijk onderzoek als wel een veelheid aan illustratiemateriaal voor de Nederlandse journalistieke en politieke discussie over *bad governance* in binnen- en buitenland. In ieder geval vestigt het de aandacht op een verschijnsel dat te lang in betekenis is onderschat.

DR. B.J.S. HOETJES, politicoloog-bestuurskundige, is o.a. als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Maastricht. Over integriteit en corruptie publiceerde hij o.a. *Corruptie bij de overheid* (Den Haag, 1982) en *De kreukbare overheid* (Utrecht, 2000).

FRANÇOISPRIJS 2003

Ter aanmoediging van de studie in het volkenrecht en het internationaal privaatrecht heeft de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht de Françoisprijs ingesteld, groot 2.000,= euro.

Deze prijs wordt iedere twee jaar uitgereikt voor een scriptie, tijdschriftartikel of ander soortgelijk geschrift (proefschriften komen niet in aanmerking). Zij die studeren aan een Nederlandse universiteit of daar het doctoraal examen hebben afgelegd, kunnen mededingen naar deze prijs, mits zij op het moment van inzending niet ouder zijn dan 30 jaar of minder dan twee jaar geleden het doctoraal examen hebben afgelegd.

Inzendingen dienen vóór 1 juli 2003 in *viervoud* de secretaris van de Vereniging te bereiken. De prijs zal worden uitgereikt tijdens de Jaarvergadering van de Vereniging in november 2003.

Mevrouw Mr J.J. van Haersolte-van Hof, secretaris Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht, De Brauw Blackstone Westbroek, Postbus 90851, 2509 LW Den Haag.

Lord Dahrendorf over zijn *Werdegang*

YVONNE DELHEY

In de herfst van 2002 verschenen uitzonderlijk veel biografieën op de Duitse boekenmarkt. Behalve dat over grote, rijke en beroemde mannen wordt geschreven – de vrouwen laten het weer afweten – zijn er ook ettelijke autobiografieën uitgebracht. De trend is zo opvallend, dat het weekblad *Der Spiegel* in een extra boekeneditie (special 4/2002) er speciale aandacht aan besteedde. Volgens *Der Spiegel* is het een teken dat het levensverhaal meer in de belangstelling van het brede publiek komt. Een verklaring kan gevonden worden in de voorbeeldfunctie die ervan uit zou gaan: in deze tijden van toenemende anonimisering en vervreemding zou de biografie als model dienen voor het individuele levenspatroon.

Wellicht bestaat er een dergelijke behoefte, maar wie de levensherinneringen leest van de internationale wetenschapsman en politicus Lord Ralf Dahrendorf, Baron of Clare Market in the City of Westminster, zal er weinig aan hebben. Stel dat iedereen zo'n carrière zou ambiëren – de gevolgen zijn nauwelijks voor te stellen. Het commentaar van een andere professionele biograaf, Michael Holroyd, klinkt al iets overtuigender: er zijn politieke biografen, aldus Holroyd, die op een bepaalde ambtsperiode terugkijken en daarbij de rol van 'instant historicus' of 'butler van de geschiedenis' innemen – als dienaar van hun eigen politieke of openbare rol.

Misschien komt dit perspectief op biografieën overeen met de intentie die Ralf Dahrendorf met het schrijven van zijn levensherinneringen heeft gehad. Het boek met de typerende titel *Über Grenzen* is geen autobiografie in eigenlijke zin. In zijn woordvoorraf noemt Dahrendorf het een *patchwork* van herinneringen. Het woord is bewust gekozen, want de tweeëntwintig hoofdstukken van het boek bevatten geen volledig levens-

verhaal. Dahrendorf concentreert zich op aspecten van zijn leven, vooral zijn jeugd en het begin van zijn carrière.

Dahrendorf werd op 1 mei 1929 in Hamburg geboren. Zijn vader, Gustav Dahrendorf, die later een van de invloedrijkste Duitse sociaal-democraten in de naoorlogse geschiedenis zou worden, begon zijn loopbaan op 14-jarige leeftijd op een kantoor in Hamburg. Maar daar kwam vrij snel een einde aan en Dahrendorf Sr. werd beroeps politicus. Vanaf 1929 was hij lid van de *Hamburger Bürgerschaft*, het parlement van de vrije hanzestad Hamburg. In november 1932 werd hij voor de SPD in de Duitse Rijksdag gekozen, maar toen de SPD op 23 maart 1933 tegen Hitlers *Ermächtigungsgesetz* stemde – een wet die Hitler onbepaalde macht gaf – hoorde vader Dahrendorf bij de politieke 'verstotenen'. Hij trad bij een kolenhandelaar in dienst en sloot zich aan bij het verzet. Voor zijn gezin – Lina en Gustav woonden met hun zoons Ralf en Frank inmiddels in Berlijn – was dat ongetwijfeld een enorme belasting.

Tot de vrienden van de familie Dahrendorf behoorden o.a. Julius Leber en zijn gezin. Leber zou het einde van de nationaal-socialistische dictatuur niet beleven. Na de mislukte staatsgreep van 20 juli 1944 werd hij samen met Gustav Dahrendorf en enkele andere politieke opposanten berecht. Gustav Dahrendorf was de enige overlevende. Zoon Ralf noemt de staatsgreep in de woorden van Lebers vrouw Annedore 'een revolte van het fatsoen'. De bewoording maakt de morele integriteit voelbaar waarmee deze groep de strijd met het nazi-regime aanging. In de ogen van de zoon, voor wie zijn vader nog steeds een baken is, was deze wereld,

Ralf Dahrendorf: *Über Grenzen. Lebenserinnerungen.*

München: C.H. Beck, 2002; 190 blz.; 24,- euro; ISBN: 3-406-49338-6

de wereld die hij door zijn vader leerde kennen, het 'summum van het goede in de Duitse traditie'. De persoonlijke en onafhankelijke morele verantwoordelijkheid van het individu die de zoon toen leerde kennen, zou hem onherroepelijk beïnvloeden. Het gaat niet om onbepaalde autonomie. Met deze gedachte is veeleer het beeld van een sociaal en politiek geëngageerd mens gemoeid, die in zijn keuzen vrij en onafhankelijk blijft.

Dit wordt geïllustreerd door Dahrendorfs beschrijving van de naoorlogse situatie in Duitsland. Hij spreekt van de 'anomie', de wetteloze toestand die toen heerste. Hij ontleent er het volgende oordeel aan: 'Wij hebben de morele bindingen van de sociale saamhorigheid nodig, wij zijn aangewezen op de maatschappij.' Dat hij hier Emile Durkheim aanhaalt, doet geen afbreuk aan de onderliggende boodschap. Integendeel, het lijkt dat Dahrendorf deze simpele waarheid door het gezag van een andere grote socioloog kracht wil bijzetten.

De tijd van verwoesting, ondergang en daaropvolgende chaos van vlak na de Tweede Wereldoorlog bood een uitstekende kans voor een nieuw begin: in februari 1946 verliet het gezin onder druk van de politieke omstandigheden Berlijn en ging terug naar Hamburg. Ralf Dahrendorf schreef zich aan de universiteit in voor de germanistiek en filosofie, maar al spoedig kwamen daar – op aanraden van een docent, de classicus Ernst Zinn – klassieke talen bij. Zinn zou van blijvende invloed zijn op de jonge student. In hem bewonderde Dahrendorf het streven naar wetenschappelijke vakbekwaamheid. De

andere docent die Dahrendorf inspireerde, was de filosoof Josef König, wiens nauwkeurigheid van de logische gevolgtrekking Dahrendorf zo bewonderde: de stapsgewijze en vaak murw makend langzame ontwikkeling van een gedachte. Dergelijke anekdotes bieden de lezer een dieper begrip van Dahrendorfs persoonlijkheid.

Dahrendorf zette in deze tijd ook zijn eerste sporen in de journalistiek. Hij werkte voor de *Nordwestdeutscher Rundfunk* (NWDR), waar hij met andere jongeren in debat ging over maatschappelijke thema's – voor de toen pas 17-jarige een belangrijke ervaring. Intendant van de NWDR was de Brit Hugh Carleton Greene; Greene kwam van de BBC, wat toentertijd als garantie mocht gelden voor een vrije en liberale geest in de nieuwe media van het bezette Duitsland.

Een andere belangrijke ervaring voor zijn latere carrière deed Dahrendorf op als lid van de *Zweizonen-Wirtschaftsrat* in Frankfurt am Main. Dahrendorf zag deze economische raad als voorloper van het latere Duitse parlement. Dat is opmerkelijk, want hij rept met geen woord over de legaliteit van de door de Amerikanen en Britten ingevoerde *Bizone*, die in feite al het begin van de opsplitsing van Duitsland inluide. Ook hier was trouwens weer vader Gustav, toen vice-president van deze economische raad, die de zoon op dit pad zou leiden. Dat deze op 18-jarige leeftijd lid werd van de SPD, was in deze ontwikkeling een logische stap. Ralfs afkeer van het gematigde socialisme, waar zijn vader voor instond, zou zich pas later – in Londen en onder invloed van Karl Popper – aandienen. Zijn latere opvatting van politiek en de daarmee gemoeide voorkeur voor parlementair werk, kunnen echter wel worden herleid tot zijn ervaringen in de *Wirtschaftsrat*. Dahrendorf zegt over deze tijd: 'Politiek betekent voor velen zich bezighouden met overheidsaangelegenheden; mijn opvatting was van begin af aan meer Angelsaksisch van aard. Politiek bete-

kent verkiezingscampagne, publiek debat, maar vooral parlement, de discussie met anderen.'

De verandering van socialist tot liberaal verklaart Dahrendorf met zijn ervaringen aan de *London School of Economics* (LSE) en zijn dissertatie over Marx – over het begrip gerechtigheid in Marx' denken. Zijn these was dat Marx nauwelijks over gerechtigheid sprak en in de spaarzame gevallen dat hij dat wel deed, het begrip een negatieve lading gaf. Dat moet als *eye-opener* hebben gewerkt. Het tweede en nog beslissender inzicht kwam toen hij met Poppers idee van de 'open society' werd geconfronteerd. Dahrendorf was meteen overtuigd en zou dat ook blijven, zoals uit zijn eigen commentaar blijkt: 'Wij leven in een wereld van onzekerheid. Niemand weet precies wat juist en wat goed is. Om deze redenen moeten wij steeds naar nieuwe, betere antwoorden zoeken. Dat kan echter alleen als gissen en vergissen mogelijk zijn [...] in een open maatschappij. Zij moet, desnoods, verdedigd worden en zij moet voortdurend verder worden ontwikkeld.' Voor Dahrendorf heeft dat met een zo groot mogelijke mate van vrijheid te maken.

Wat hij over Londen en de LSE kwijt wil, is zeer voorzichtig geformuleerd – hij gebruikt minder anekdotes maar meer feiten, en deze feiten weer te selectief. Bovendien is hij in dit stuk ook niet helemaal vrij van ijdelheid. Zo worden genoeglijk de diverse ontmoetingen met de Britse koningin beschreven, waaraan hij met zekere trots ook de 'intieme lunches' met haar toevoegt. Maar misschien moet men dat ook als zijn tribut als Brit, lord en lid van het Britse Hogerhuis aan hare majesteit zien.

Veel verrassender zijn daarentegen zijn opmerkingen over de *Frankfurter Schule*, het door Theodor W. Adorno en Max Horkheimer opgerichte instituut dat – zo de titel van een andere recente publikatie – voor 'het intellectuele fundament van de Bondsrepubliek Duitsland' doorgaat. Dahrendorf

heeft daar een verfrissend andere kijk op: hij arriveerde in 1954 op dit instituut om mee te werken aan een project dat voortbouwde op onderzoek over de autoritaire persoonlijkheid. Thematisch ging het om de gevolgen van het nationaal-socialisme – Dahrendorf spreekt van fascisme – voor de Duitsers in hun collectief gedrag. Dahrendorf was snel teleurgesteld in het project, en ook in het instituut en de manier waarop men daar wetenschap beoefende. Het instituut roept in hem de herinnering op aan een polemiek die Marx en Engels voerden met de gebroeders Bruno en Edgar Bauer, en gepubliceerd onder de titel *Die heilige Familie oder Kritik der kritischen Kritik*. Net als de gebroeders Bauer zou het instituut, aldus Dahrendorf, kritiek vanuit een dogmatische en bovendien diffuse positie (de *Kritische Theorie*) hebben bedreven. Bovendien waren Adorno en Horkheimer – dat laat de vergelijking vermoeden – even sacrosanct als de heilige familie. In Dahrendorfs portret komen zij als twee wonderlijke oude mannen over, die het contact met de werkelijkheid allang waren kwijtgeraakt, maar niettemin van hun eigen genialiteit overtuigd waren. Op Dahrendorfs ontslag zouden zij met de opmerking gereageerd hebben dat hij, Dahrendorf, het sterkste bewijs voor hun these was dat na hen niets meer kwam.

Dat is voor een autobiograaf geen bepaald bescheiden formulering, ook al klinkt het als een amusante anekdote. Het werkt alleen in het bewustzijn dat de auteur wel beter weet. Daarvoor is zo'n autobiografie nu juist een uitstekend middel: zij biedt de auteur de kans zijn leven een eigen visie te geven voordat anderen dat gaan doen. Dahrendorfs epiloog maakt nog eens duidelijk dat er achter zijn *understatement* wel een aanzienlijke ambitie schuilt. Hij doet een beroep op niemand minder dan Goethe – ook hij, Dahrendorf, is een *Weltenkind*, een realist in de beste zin van het woord; midden in een vervuld en actief leven. Het is vreemd,

maar door de verhalende stijl komt deze zelfinschatting dermate vanzelfsprekend over, dat het even duurt voordat de pretentie doordringt.

Desondanks is het juist deze vermakelijk onderhoudende manier van vertellen die het boek interessant maakt. Men wordt in een zeer complex levensverhaal ingewijd. Het lijkt een goede instap voor geïnteresseerden die met het werk van Dahrendorf en zijn persoon nog niet vertrouwd

zijn. Daarnaast zijn vooral de zeer persoonlijke ontboezemingen en anekdotes intrigerend: zij onthullen op subtiele wijze kenmerkende trekken van deze veelzijdige man. En hier wordt zijn verhaal soms ook aandoenlijk; bijvoorbeeld wanneer hij zijn voorkeur voor de poëzie van Ingeborg Bachmann en zijn zwak voor Rome bekent: 'Aan de Piazza del Popolo', zo Dahrendorf over zijn eerste bezoek aan de eeuwige stad, 'kwa-

men de tranen in mijn ogen.' Rome betekent echter meer dan puur sentiment. Rome is voor Dahrendorf historische 'samenhang': 'Athene, zeker, Jeruzalem, ja; maar Rome is voor mij het summum van betekenis. Daar ervaar ik een ongebroken samenhang van de eeuwen.'

YVONNE DELHEY is verbonden aan de faculteit der Geesteswetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam.

Democratie zonder democraten

ANDRÉ RAS

De democratie verkeert in grote crisis. Traditionele kenmerken van de democratie, zoals parlement, verkiezingen en politieke partijen, voldoen niet meer. Dit stelt de bekende socioloog en politicus Ralf Dahrendorf in dit boek, een Duitse vertaling van zijn gesprek met de Italiaanse journalist Antonio Polito. De oorspronkelijke titel, *Dopo la democrazia* ('Na de democratie'), zegt het al: we leven in het tijdperk van de post-democratie.

Als gevolg van globalisering en internationalisering heeft de burger minder inspraak in de politiek en minder invloed op de macht. Traditioneel had hij die inspraak via het parlement, maar vanwege de minder prominente rol van de nationale staat en bijgevolg van het nationale parlement heeft de burger minder deel aan de macht. Het is de grote uitdaging van de komende decennia nieuwe manieren te vinden waarop die burger inspraak kan hebben in totstandkoming van politieke besluiten.

Belangrijke beslissingen worden niet langer in de Bondsdag of in Westminster genomen, maar in internationale organisaties en multinationale bedrijven. De rentevoet in de eurolanden wordt vastgesteld in Frankfort, de beslissing Belgrado te bombarderen werd genomen door de NAVO, het IMF bepaalt of Rusland nieuwe leningen krijgt, terwijl Brussel

beslist over de fusie van bedrijven. Beslissingen van *multinationals* zijn nog moeilijker te controleren en te beheersen dan die van internationale organisaties.

Staten hebben evenmin greep op het internationale kapitaalverkeer, dat gigantische vormen heeft aangenomen. In het kielzog van de informatierevolutie is een mondiale klasse ontstaan, die negatieve gevolgen heeft voor de democratie. Hoewel de zeepbel op de beurs is doorgeprikt, is er een klasse ontstaan van zeer rijken: een historisch verschijnsel dat vergelijkbaar is met de opkomst van de burgerij aan het einde van de middeleeuwen. De klasse van de *dot.com*-economie ontbeert elke mate van patriottisme en ziet nationale staten als obstakels. Het gevaar is dat deze klasse de traditionele paden van de democratie ontwijkt.

Buiten het kader van de nationale staat is geen parlementaire democratie mogelijk. De prominente 19de-eeuwse filosoof John Stuart Mill stelt terecht dat een democratie pas mogelijk is op basis van een verenigde publieke opinie. Deze ontbreekt buiten enig nationaal verband. Het is dan ook een illusie te denken dat de crisis van de democratie kan worden

Ralf Dahrendorf: *Die Krisen der Demokratie*. München: C.H. Beck, 2002; 116 blz.; 12,90 euro; ISBN: 3-406-48750-5

opgelost door een wereldregering. Zelfs Europa is niet democratisch en zal het ook niet worden; er bestaat immers geen Europees volk. Er komt geen democratisch Europees parlement, omdat enige vorm van Europees patriottisme ontbreekt. Het is echter een misvatting te denken dat nationale overheden helemaal geen bewegingsruimte meer zouden hebben. Dahrendorf betreurt het dat de staat vanwege de internationale concurrentiepositie vaak gedwongen is tot het voeren van slechts één vorm van sociale politiek, die overeenstemt met de Washington-consensus: privatisering en afbrokkeling van sociale voorzieningen. De nationale parlementen hebben wel degelijk zeggenschap over bijv. onderwijs, gezondheidszorg en belastingbesteding. Dahrendorf vindt dat hier een centrale rol blijft weggelegd voor het parlement.

Dahrendorf gelooft niet dat een oplossing voor de crisis van de parlementaire democratie kan worden gevonden in de *directe democratie* (via referenda). De uitkomst van een referendum is slechts een momentopname en niet de uitkomst van een gede-

gen debat, en kan bovendien worden gemanipuleerd door de manier waarop de vragen zijn geformuleerd en het tijdstip waarop het wordt gehouden. Hij is ook sceptisch over de waarde van internet in de politiek, omdat veel mensen hieraan niet deelnemen, maar ook omdat de kwaliteit van de discussie laag is.

Naast het *parlement* zijn er andere bemiddelaars tussen de macht en de bevolking, zoals de media en de politieke partijen, waarvan de legitimiteit dreigt te verminderen. De pluraliteit van de media wordt bedreigd, niet alleen in Rusland en Italië, maar ook in het Verenigd Koninkrijk. De BBC heeft in de concurrentieslag met commerciële zenders steeds minder ruimte voor objectieve en veelzijdige berichtgeving. Het is voor de toekomst van de democratie van belang dat de pluraliteit van de media wordt gewaarborgd, omdat zij invloed hebben op de publieke opinie.

Over de *politieke partij* is Dahrendorf zeer pessimistisch. Hij schetst

een ontlusterend beeld van de hedendaagse politieke partij. Was deze voorheen aanjager van het publieke debat en uitdrager van een politiek programma, nu is zij steeds meer een vehikel geworden voor het in machtsposities brengen van groepen. Politieke partijen zijn omkoopbaar geworden nu de sterk gedaalde ledenaantallen de financiële mogelijkheden drastisch hebben beperkt.

Ten slotte wijst Dahrendorf op het verontrustend verschijnsel van de opkomst van een nieuwe vorm van autoritarisme. Bij autoritaire leiders denkt Dahrendorf niet alleen aan een Le Pen in Frankrijk, maar ook aan regeringsleiders als Blair en Berlusconi. *We leven in een democratie zonder democraten*. Burgers beantwoorden op grote schaal niet meer aan de burgerplicht tot deelname aan het politieke debat. De nieuwe autoritaire leiders kunnen bij de gratie van de apathie en afzijdigheid van de burgers ongestoord hun gang gaan, ook niet meer gehinderd door een parlementaire

oppositie.

Hoewel Dahrendorf erkent dat de democratie in een grote crisis verkeert, blijft hij een overtuigd liberaal. Er zijn echter thans geen oplossingen voor het kernprobleem: de geringe inspraak van burgers in de politiek, waarvoor nieuwe vormen van democratie gevonden zouden moeten worden. Voorlopig heeft hij zijn hoop gevestigd op ontwikkeling van de rechtsstaat, die met zijn controlemechanismen machtsmisbruik moet voorkomen. De rechtsstaat moet de controlerende functie van de traditionele democratie overnemen.

Dahrendorfs vertrouwen in de rechtsstaat doet echter curieus aan na zijn negatieve oordeel over het functioneren van de democratie. De vraag dringt zich op waarom de ontwikkelingen die de democratie hebben ondermijnd, niet vergelijkbare gevolgen zouden hebben voor de rechtsstaat.

ANDRÉ RAS is docent filosofie en klassieke talen.

GENOOTSCHAPSPRIJS 2002

Inzendtermijn verlengd tot 1 mei 2003

Voor het afgelopen jaar 2002 stelt het NGIZ een prijs van EUR 750,- beschikbaar ter bekroning van een **doctoraalscriptie over een onderwerp aangaande internationale betrekkingen na 1945**. Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie.

De leden van de jury zijn:

Prof.dr. ir. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), hoogleraar Internationale Organisaties Universiteit Leiden;
Jhr.dr. G. van Benthem van den Bergh, oud-bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen;
Mw dr M. van Leeuwen, terrorisme-expert Min BZK, oud-plv hoofd onderzoek Instituut Clingendael
Mw dr P. van den Tempel, oud-docent Internationale Betrekkingen Universiteit van Amsterdam
Prof.dr W.H. Roobol, oud-hoogleraar Europese Studies Universiteit van Amsterdam;
Prof.dr B.A.G.M. Tromp, bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen namens het NGIZ aan de Universiteit van Amsterdam.

Secretaris van de jury: Mw drs I.M.A. d'Hooghe, secretaris van het bestuur van het NGIZ en wetenschappelijk medewerkster Afdeling Opleiding Instituut Clingendael

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals de ontwikkelings-samenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

Dit is een tamelijk ruim terrein waarvan de grenzen mede bepaald zullen worden aan de hand van de relevantie van het behandelde onderwerp voor de actuele internationale politiek van na de Tweede Wereldoorlog. De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn:

- wetenschappelijke kwaliteit;
- oorspronkelijkheid;
- presentatie en vormgeving.

De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. de naam van de auteur(s) niet te vermelden. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Voor nadere inlichtingen: Secretariaat van het NGIZ: tel 070 324 94 23, e-mail ngiz@clingendael.nl

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2002** dienen te geschieden **vóór 1 mei 2003, in tweevoud** aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

Thérèse Delpech: International Terrorism and Europe.

Parijs: Institute for Security Studies, European Union. 2002, 55 blz. (Chaillot Papers no 56; E 6; www.iss-eu.org (e-mail: institute@iss-eu.org) ISSN 1017-7566

Na 11 september 2001 vonden er in diverse andere delen van de wereld terroristische aanvallen plaats. Zij confronteren de democratische staten met twee problemen. Het is uiterst moeilijk er greep op te krijgen, de traditionele spelregels gelden niet meer, en er wordt verschillend geoordeeld over de ernst van de zaak: zijn de bedreigingen van zodanige aard, dat men het terrorisme tot het enige referentiekader mag maken in een complexe wereld, waarbij de principes waarop de democratie is gebouwd, geen uitkomst meer kunnen bieden? In deze brochure plaatst Delpech (hoofd van de afdeling Strategische Zaken van het Franse *Commissariat à l'Energie atomique*) aantekeningen bij het verschijnsel terrorisme en gaat zij de invloed ervan na op de Euro-Amerikaanse relaties. Veel minder dan de Verenigde Staten heeft Europa het gevoel in een oorlog verwickeld te zijn. Voor de Amerikanen is er geen duidelijk verschil meer tussen binnen- en buitenland en tussen 'homeland defence and force projection'. Het toekomstig debat zal vooral moeten gaan over de gevolgen van maatregelen tegen het terrorisme voor de fundamentele vrijheden, die de kern vormen van de politieke identiteit van de democratieën. De actie tegen al-Qaeda is uitgegroeid tot het idee van een permanente oorlog (en tot een mogelijke actie tegen Irak) 'the unfolding and the outcome of which are known to none. The flexibility accorded to US forces and the policies behind their actions could not be defined more loosely' (blz. 35). Delpech vat de internationale ontwikkeling wat Europa en de Verenigde Staten betreft als volgt samen: waar Europa zich oostwaarts beweegt, beweegt Amerika zich westwaarts, richting Azië. Met de

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*), die ook alle bijdragen aan deze aflevering heeft verzorgd.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

uitbreiding van de Europese Unie komt het hart van Europa in Berlijn te liggen. Zij wijst erop dat Europa een moslimbevolking van 15 miljoen herbergt en dat grotere urgentie moet worden gegeven aan hun integratie. Zij is van mening dat de Amerikaanse bemoeienis met de Balkan zal afnemen en dat er sprake zal zijn van toenadering tot Rusland, dat meer invloed op internationaal terrein zal krijgen. Daarentegen heeft Europa nagelaten zijn sterkte uit te buiten en zijn internationale positie, ook in relatie tot de Verenigde Staten, te versterken. Niemand verwacht van Europa dat het geheel voor zijn eigen veiligheid daarin is zeker gewenst, te beginnen met een discussie over de 'new security conditions in Europe'. Wat het internationale terrorisme betreft is het niet te hopen dat een nieuwe catastrofe op Europese bodem nodig is 'to rouse Europe from its current slumber' (blz. 52). (*F.v.d.B.*)

Hans-Georg Ehrhart: What model for CFSP?

Parijs: Institute for Security Studies, European Union, 2002; 77 blz. (Chaillot Papers no 55; www.iss-eu.org (e-mail: institute@iss-eu.org) ISSN 1017-7566

Dit *paper* gaat in op de vraag welke vorm het Europees Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid zou moeten krijgen. Welke rol is, in het huidige internationale klimaat waarin terrorisme en interne conflicten, 'globalisme' en 'multicentriciteit' het beeld bepalen, weggelegd voor de Europese Unie? Auteur verwerpt de traditionele

(machts)modellen waarin het civiel, het militair of het normatief element de toon zet. Hij opteert voor een model dat hij het 'cooperative security provider model' noemt en dat gebaseerd is op een aantal normen en waarden, op conflictpreventie, op passende instituties en civiele en militaire instrumenten, op het opnieuw doordenken van civiel-militaire relaties en een daarop gebaseerde nieuwe operationele cultuur en, ten slotte, op samenwerking met de OVSE en de VN. De implicaties voor de praktijk van deze opvattingen werkt de auteur o.m. in richtlijnen nader uit. Er zijn nog te veel tekortkomingen en lacunes op het niveau van de Europese samenwerking om tot een coherent optreden te komen. In een slothoofdstuk beklemtoont Ehrhart dat veiligheid niet simpelweg en alleen maar gebaseerd kan zijn op militaire macht. Intrastatelijke en transnationale conflicten kunnen niet door middel van simplistisch beleid worden opgelost. Dat wil niet zeggen dat de toepassing van militaire middelen geen plaats heeft in de bestrijding van terrorisme. 'However, as the related problems are of a complex, social nature, the response has to be differentiated in accordance with precepts of international security governance' (blz. 70). Ehrhart is verbonden aan het Institute for Peace Research and Security Policy van de Universiteit van Hamburg. Het 'Institute for Security Studies' (Frans-Engelstalig) is sinds januari 2002 een onafhankelijk, in Parijs zetelend agentschap van de Europese Unie, met als taak het bevorderen van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid. (*F.v.d.B.*)

Stefano Fella: New Labour and the European Union. Political strategy, policy transition and the Amsterdam Treaty negotiation.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; 259 blz.; £ 45,= ISBN 0-7546-3087-0

Deze studie omvat een gedetailleerde analyse van de houding van de Labour-partij vis à vis het Europese integratieproces sinds het aantreden van Tony Blair als minister-president in 1994. Ze spitst zich toe op het politieke beleidsproces ten tijde van de onderhandelingen op de Intergouvernementele Conferentie 1996-1997. 'The book tracks the evolution of Labour's position on the IGC from opposition to government, culminating in the successful completion of the IGC negotiations at the Amsterdam summit in June 1997' (blz. 3). De auteur plaatst dit onderzoek in de context van de transformatie van de *Labour Party*, eind jaren '80, begin jaren '90, naar een pro-Europese sociaal-democratische partij. De analyse is gebaseerd op een schat aan materiaal: secundaire literatuur, officiële documenten van Europese instellingen en niet-gouvernementele organisaties, regerings- en partijdocumenten, openbare uitingen van regeringsleiders, politici, parlementsleden, alsmede hun briefwisseling, artikelen in de pers, enz. In de studie wordt een apart hoofdstuk gewijd aan de invloed op het beleidsproces van de kant van de Britse vakbeweging, de Europese Parlementaire Labour Partij, de Partij van Europese Socialisten en de Europese Confederatie van Vakverenigingen. Labour bleek in staat grote invloed uit te oefenen op 'the respective IGC positioning of these related policy actors, whilst simultaneously allowing these actors to exercise a subtle Europeanising influence on the direction of official Labour party policy' (blz. 124). In een slot-hoofdstuk worden de elementen van continuïteit en verandering van 'shifts' en 'counter-shifts' samengevat.

Blairs 'Derde Weg'-beleid, zowel met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk als de EU, was in het algemeen een weerspiegeling van zijn overtuiging dat 'globalisering' een vast gegeven was, 'a fact of life', waarbij Groot-Britannië zich had aan te passen en waarop een Europese Unie een antwoord kon zijn. (*F.v.d.B.*)

Hall Gardner & Radoslava Stefanova (red.): The New Transatlantic Agenda. Facing the challenges of global governance.

Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2001; vii + 197 blz.; £ 41,50 ISBN 0-7546-1780-7

Deze bundel bevat artikelen over de jongste ontwikkelingen in de Euro-Atlantische relaties, in het licht van het gewijzigd karakter van de Europese Unie en van het Amerikaans buitenlands beleid. De eerste drie artikelen behandelen de Amerikaans-Europese verhoudingen binnen de NAVO. Yves Boyer, verbonden aan de 'Strategic Research Foundation' te Parijs, waarschuwt voor een ontwikkeling waarbij Europa de militaire taak geheel overlaat aan de NAVO. De volgende drie essays zijn gewijd aan de intra-Europese relaties en behandelen o.m. de pogingen te komen tot een gemeenschappelijk Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Jan Zielonka (verbonden aan het European University Institute te Florence) heeft daar een pessimistische kijk op. Het GBVB heeft slechts een marginale invloed op de Atlantische relaties en het verkeert in een staat van verlamming. Het is trouwens toch de vraag of de EU in staat is tot een gecoördineerde strategie te komen. Eveneens drie artikelen zijn gewijd aan de transatlantische relaties inzake de Balkan, het Midden-Oosten, Rusland en China. Over de Balkan bestaan duidelijke verschillen van opvatting tussen de Europeanen en Amerikanen, over beleid en crisisbeheer. Dit geldt ook voor het Midden-Oosten, aldus

Volker Perthes (verbonden aan de *Stiftung Wissenschaft und Politik* te Berlijn), al acht hij het bereiken van een zekere complementariteit tussen de Europese en Amerikaanse visies niet onmogelijk, aangezien het gaat om verschillen in prioriteit en benadering, en niet van doelstelling en vitale belangen. Het artikel over de relaties tot Rusland en China stelt de gevaren van ongecoördineerde transatlantische strategieën in het licht; zowel de EU als de NAVO dient meer aandacht te schenken aan de relaties met de Baltische landen en Rusland. De laatste twee artikelen zijn gewijd aan de transatlantische interacties met de Verenigde Naties en de mondiale economische betrekkingen. In een slot-hoofdstuk worden enige conclusies getrokken: de Europese Unie en de Verenigde Staten dienen zo spoedig mogelijk hun geschillen, die in toenemende mate 'dangerously divisive' blijken te zijn, aan de orde te stellen. Tevens worden er enkele aanbevelingen gedaan, zoals nieuwe onderhandelingen over de overeenkomsten van Dayton en Kosovo, met de blik tevens gericht op een vredesregeling voor de gehele Balkan, en de vorming van een 'Central and Eastern European Defense, Security, And Economic Community' – een gemeenschap binnen de grotere Europese gemeenschap. (*F.v.d.B.*)

A. van Staden

takes the occasion of the fortieth anniversary of the Treaty of Friendship between France and Germany (the *Elysée Treaty* of January 22, 1963) for an examination of the impact the Franco-German coalition has had on the European integration process, as well as what role this coalition could still play in the outcome of the current debate in the European Convention on the future of Europe. In this survey particular attention is given to the Netherlands view. The author thinks the apparent revitalization of Franco-German co-operation (see the remarkable compromise between Paris and Berlin on the Common Agricultural Policy) will not be sustained. In an enlarged European Union of 25 member states it will become more difficult for any pair of member states, even a duo composed of the two most powerful member states, to influence the Brussels agenda. Furthermore, the fact that both France and Germany have so far failed to fulfil their obligations of the Stability Pact has significantly weakened both countries' claim to a leadership role in Europe.

Karen De Jonghe & Peter Bursens

deal with the problem of legitimacy in the European Union. The EU is confronted with two major challenges: first, which reforms have to be implemented to make sure that an enlarged Union will still be able to function efficiently and, secondly, how can an enlarged Union be made more legitimate? The authors concentrate on the latter challenge and deal with the following questions. What does 'legitimacy' mean in a complex multi-level political system such as the European Union? Which strategies have been suggested within the current debate on the future of the EU in order to increase the legitimacy of the European Council? To conclude, the authors evaluate the first results of the ongoing search for more democracy and legitimacy in the EU and the European Council.

Karel Boutens

examines the principle of subsidiarity which has been at the centre of a fierce debate since its formal inclusion in the EC Treaty as a general principle of community law. The author attempts to identify and delimit the problems arising out of the implementation of the principle. In order to do this the genesis of the EC Treaty Article specifying the principle of subsidiarity dating back to the Treaty of Maastricht is traced. Once the problems have been identified, the proposal made by the Working Group on Subsidiarity within the European Convention on the Future of Europe

is examined. The author considers the various disadvantages and dangers of the proposal and comes to the conclusion that the proposal is unlikely to bring benefits to the European integration process and the application of the subsidiarity principle enshrined in Article 5 EC. The outcome of the work holds to the conclusion that it is difficult to transform the principle into objective legal criteria.

Dennis Broeders & Monika Sie Dhian Ho

discuss the challenges and opportunities for the relatively young EU cooperation in the field of Justice and Home Affairs (JHA) in the context of the coming Eastern enlargement of the EU. Specific characteristics of JHA make that the adoption and implementation of the *acquis* in this policy-area, as well as effective and legitimate governance after enlargement merit special attention. In their discussion of three sub-fields of JHA – external borders and visa policy, asylum policy and police and judicial cooperation – the authors indicate possible ways to enhance the effectiveness and legitimacy of these policies in an enlarged EU.

Marieke Sanders

deals with the effectiveness of development co-operation. In her report *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, published on the occasion of the Financing for Development Conference held in Monterrey, the World Bank is very clear in stating that, while a combination of political advice, technical assistance and financial contributions have brought some positive results, in particular in countries such as China, Chile, Botswana, South Korea, Poland, Uganda and Vietnam, on the global level the gap between the rich and the poor has widened. The author argues that two important players in the field of development co-operation, the governments of the Western industrialized countries and the non-governmental organisations, are not able on their own nor in co-operation to close this gap. A third party is necessary, *i.e.*, the author argues, the international business community.

8 x per jaar een forum voor sociologen, demografen, antropologen, sociaal-geografen, onderwijskundigen, bestuurskundigen en politicologen.

Facta signaleert recent verschenen belangwekkende en aansprekende boeken, biedt actuele informatie over sociaal-wetenschappelijke publicaties, activiteiten en ander nieuws met onder meer de berichten van de beroepsvereniging van antropologen en sociologen NVMC en van SISWO.



Facta is een uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV in samenwerking met SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen.

Deze bon faxen of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:
Koninklijke Van Gorcum, Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen
Tel. (0592) 37 95 55 / fax (0592) 37 95 52

Neem nu een abonnement en profiteer van de korting!*

Ja, ik abonneer mij tot wederopzegging op Facta

Abonnementsprijzen

particulier € 38,50 (normaal € 42,50)
instelling € 65,00 (normaal € 70,00)
studenten € 27,50 (normaal € 27,50)

* korting geldt voor één abonnementsjaar/aankruisen wat van toepassing is

Naam _____

Adres _____

Postcode _____

Woonplaats _____

Datum _____

Handtekening _____

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN EN ANALYSES

THEMA'S 2003

Bruggen over de Atlantische afgrond; ontwikkelingshulp permanent herijkt; Belgisch buitenlands beleid; Vlaams of Brussels?: Middellandse Zee als symbool van verbondenheid; postmoderne diplomatie; economie en expansiedrift in Centraal-Afrika; uitbreiding Europese Unie als witte olifant; de Europese Conventie en de legitimering van de Europese Unie; brokstukken van Nederlands Europees beleid; islam en fundamentalisme in Indonesië en elders; de As van het Kwaad: van paria's tot partners

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)

Startersabonnement voor studenten

€ 22,50 (voor 1 jaar)

✂ **Bestelbon**

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegetaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in 2003 de kennismakingskorting



EUROPESE DIPLOMATIE

In de schaduw van Westfalen

J. Melissen (red.)

160 p. € 18.15 - ISBN 90 232 3628 9

De diplomatieke betrekkingen in Europa zijn sinds de Vredes van Münster en Osnabrück (1648) bijna onherkenbaar veranderd, maar er is in het Westfaals internationaal systeem ook sprake van continuïteit. Historici en politicologen uit Nederland en België geven in dit boek inzicht in verleden en heden van de Europese diplomatie.

Het is bedoeld voor geïnteresseerden in het ontstaan van het statenstelsel, de Europese diplomatie ten tijde van Westfalen en ontwikkelingen in de hedendaagse diplomatieke praktijk.

Europese diplomatie heeft oog voor de grote lijn en belangrijke breukpunten in de evolutie van 350 jaar allerminst rimpelloze diplomatieke praktijk. Evenmin ontbreken saillante details en anekdotes over zaken als pauselijke diplomatie en protocollaire eigenaardigheden van het diplomatieke métier, voorbeelden van de wonderlijke wijze waarop in de zeventiende eeuw werd onderhandeld of analyses van de complexe diplomatie in het hedendaagse Europa. De bundel, grotendeels gebaseerd op een conferentie aan het Instituut Clingendael in Den Haag, vormt zowel een bijdrage aan de geschiedenis van de internationale betrekkingen als aan de studie van de diplomatie. Helder geschreven en toegankelijk, leent dit werk zich voor gebruik in het hoger en universitair onderwijs in de geschiedenis en politieke wetenschappen.



DIPLOMATIE

Raderwerk van de internationale politiek

J. Melissen (red.)

256 p. € 22.45 - ISBN 90 232 3425 1

De diplomatie zou het smeermiddel van de internationale samenleving genoemd kunnen worden. Zonder diplomatie zijn de hedendaagse internationale betrekkingen immers ondenkbaar. Het steeds labyrintischer karakter van het communicatiesysteem waarvan staten en andere internationale factoren zich bedienen is echter duizelingwekkend. In deze studie neemt een select en gevarieerd gezelschap van wetenschappers en (ex-)praktijkbeoefenaren uiteenlopende aspecten van de hedendaagse diplomatie - het raderwerk van de internationale politiek - onder de loep. Traditionele onderwerpen komen in dit boek evengoed aan de orde als belangrijke veranderingen in de moderne diplomatieke praktijk en vraagstukken die recentelijk een prominente plaats op de internationale diplomatieke agenda hebben verworven. Dit is het eerste Nederlandstalige handboek over diplomatie en als zodanig vult dit werk een leemte in de studie der internationale betrekkingen.

Diplomatie is bedoeld voor gebruik in het universitair onderwijs en hbo, voor beroepsdiplomaten en anderen die werkzaam zijn in internationale circuits, of zich oriënteren op een internationale loopbaan.

BESTEL ON-LINE
WWW.VANGORCUM.NL

Koninklijke Van Gorcum
Postbus 43
9400 AA Assen

[p] 0592 37 95 56
[f] 0592 37 95 52
[e] info@vangorcum.nl
[i] www.vangorcum.nl

Verkrijgbaar in de boekhandel of rechtstreeks bij de uitgeverij