

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.

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

Abonnementen-administratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 53,-
Instelling € 60,90
Student € 43,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 23,- (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 76,25
Instelling € 86,-
Student € 64,-

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij
Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Foto's omslag en binnenwerk

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud Maart 2005

COLUMN

Mendeltje van Keulen

Ambitie zonder bezieling: terugblik
op EU-voorzitterschap 121

ARTIKELEN

Jaap W. de Zwaan

De Europese Grondwet:
verantwoorde stap in het
integratieproces 123

Anton van Schijndel

Nederland en de Europese
grondwet: naar
heronderhandeling
van het Verdrag van Nice 132

Peter Bursens

Liever geen referendum over
Europese Grondwet 138

Sylvie Verkaart

Machtsverdeling en
besluitvaardigheid in een
uitbreidende Unie 143

Jan Marinus Wiersma &

Matthias Verhelst

Confrontatie met Barroso
tekent volwassenheid
Europees Parlement 148

Kathinka Dittrich van Weringh

Gevraagd: culturele dimensie
van Europees buitenlands
beleid 153

OPINIE

J.K.T. Postma

Turkije en de EU na
17 december 2004 157

RESPONS

Jules Maaten

Europese missie is aan
herijking toe 160

BOEKBESPREKINGEN

Piet Terhal over

Zoeken naar vrijheid 162

M. Bentinck over

*Vijf jaar EVDB: naar een
weerbare Unie in een gevaarlijke
wereld?* 164

Karel van Hoestenbergh

en Anne Timmer over
Ethica en ontwikkeling 167

Bert van der Zwan over

*Herpolitiseren van het
ontwikkelingsdebat* 168

Max Merbis over

*Wereldvoedselvraagstukken
kundig geserveerd* 170

SIGNALEMENTEN

174

SUMMARIES

0-III

Ambitie zonder bezieling: terugblik op het EU-voorzitterschap

Het afgelopen halfjaar bezetten vertegenwoordigers van Nederland voor de elfde maal in de geschiedenis de voorzitterschapstoel in EU-vergaderingen. 'Low profile Dutchman goes out with a bang', kopte de *Financial Times* op 20 december 2004 na de succesvolle Europese Raad. Ook elders in de media werd geconcludeerd dat de wijze waarop Balkenende en Bot na maanden van intensief diplomatiek verkeer Turkije de EU binnenloodsten, mocht gelden als 'spectaculaire afsluiting' van een verder weinig opzienbarend voorzitterschap.

Het eigen voorzitterschap wordt door veel lidstaten aangegrepen om nationale stokpaardjes Europees te agenderen en om het belang van Europese samenwerking binnenslands op de kaart te zetten. Bij presentatie van het Nederlandse program benadrukte Den Haag echter vooral het streven in een zojuist uitgebreide Unie 'de boel bij elkaar te houden'. Nederland legde het accent op *uitvoering*, in plaats van initiatief. Deze inzet op een 'overgangsvorzitterschap' leverde Balkenende het voorspelbare commentaar op: de Nederlandse benadering was – hoe typisch Hollands – te nuchter en bescheiden. Wanneer we terugblikken op dit voorzitterschap, valt dit dan inderdaad een gebrek aan ambitie en bezieling te verwijten?

De voorzitterschaps-agenda, uitkomst van de traditionele departementale belangenstrijd, was in ieder geval met geen mogelijkheid bescheiden te noemen. Inzake een indrukwekkend breed scala aan dossiers in de vakraden moest onder Nederlandse leiding voortgang worden geboekt. En zo poetste minister Brinkhorst de Raad voor Concurrentievermogen op; Cees Veerman rondde een gevoelig dierenwelzijn-dossier af; en Henk Kamp kreeg zijn collega's op één lijn over de inzet van Europese *battle-groups*. Doordat de blik van pers, politiek en publieke opinie vooral op Turkije was gericht, bleven de op deze punten geboekte resultaten ietwat onterecht buiten de schijnwerpers. Deze besluiten zijn immers naast hun inhoudelijke merites mede daarom van grote betekenis, omdat vooraf werd gevreesd dat effectieve besluitvorming in een vergadering van 25 lidstaten onmogelijk zou zijn. Het Nederlands voorzitterschap heeft met de toepas-

sing van nieuwe procedureregels aangetoond dat het mogelijk is alle kikkers in de Europese kruiwagen te houden en ook in de EU-25 tot besluiten te komen.

Balkenende *zelf* ging het voorzitterschap in met een tweeledige ambitie. Deze periode in de schijnwerpers bood hem, om te beginnen, de gelegenheid zich internationaal te manifesteren als stevig en betrouwbaar regeringsleider, een glans die zou kunnen afstralen op zijn zwakke imago binnenslands. Deze strategie om nationaal politiek te scoren via de Europese band, liep helaas averij op, omdat de minister-president wegens ziekte ruim zes weken uit de roulatie was. Dat de premier daarnaast 'zijn' normen- en waardendebat in Europa agendeerde, zal geen Nederlander verbazen. Wetenschapslieden, politici en kunstenaars discussieerden de afgelopen maanden op initiatief van het voorzitterschap over 'de idee Europa'. In Brusselse kringen was aanvankelijk de nodige scepsis te beluisteren over nut en noodzaak van zo'n filosofische dialoog. Maar hoewel het initiatief vooralsnog niet leek te worden opgepakt door de twee komende voorzitterschappen, maakte Balkenende achteraf tevreden de balans op van een 'inspirerende discussie'.

Ambitie was er vooraf ook ten aanzien van het hoofdpijndossier van het voorzitterschap: het besluit over opening van toetredingsonderhandelingen met Turkije. Hoewel dit dossier in de kern draait om de vraag of dat land de 'Europese waarden' deelt, werd de koppeling met Balkenendes eigen waardendebat overigens zorgvuldig uit de weg gegaan, vermoedelijk uit angst een doos van Pandora te openen. De uitkomst is genoegzaam bekend: Balkenende en Bot laveerden behendig langs de bezorgde publieke opinie en snoerden *en passant* de oppositie in eigen gelederen de mond.

Als we het bovenstaande overzien, kan moeilijk worden ontkend dat Nederland het voorzitterschap inging met de nodige dadendrang, met Turkije als de meest zichtbare maatstaf voor succes. Balkenende zelf heeft zich met verve van zijn moeilijke taak gekwet. Maar waarom werd het Nederlands voorzitterschap niet met juichende commentaren onthaald, zoals de Ieren in juli 2004 na afloop van hun termijn wél overkwam?

Om te beginnen hangt de inschatting van succes of falen van een nationaal voorzitterschap uiteindelijk af van de wijze waarop het omgaat met onverwachte tegenslagen en crises. En juist in dit opzicht kreeg Den Haag het zwaar voor de kiezen. Begin november richtte de moord op Theo van Gogh de internationale schijnwerpers op het vermeende falen van het Nederlandse integratiebeleid. Het maakte dat het 'Haagse' meerjarenprogramma voor een Europees asielbeleid, waartoe de Europese Raad juist had besloten, in de media niet de aandacht kreeg waarop het voorzitterschap had gehoopt. Een Europese politieke crisis diende zich aan bij de parlementaire debatten over een aantal leden van de nieuwe Europese Commissie. Toen voorzitter Barroso zijn kandidaten moest verdedigen in het Europees Parlement, dreigden de grootste fracties met een tegenstem, waarop de Portugees zich gedwongen voelde zijn voorstel in te trekken. Met de constatering dat het Raadsvoorzitterschap in deze krachtmeting tussen Commissie en volksvertegenwoordiging de grote afwezige was – zowel fysiek in de plenaire als in een bemiddelende rol achter de schermen – werd het achteraf gebrek aan leiderschap verweten. Den Haag leek overvallen door de gebeurtenissen, misschien omdat Balkenende blind vertrouwd op de stuurmanskunst van zijn makker de christen-democraat Barroso. Ernstiger was het verwijt dat het voorzitterschap zich bewust op de vlakte zou hebben gehouden, om de eigen kandidaat-Commissaris, Neelie Kroes, uit de wind te houden. Het balanceren tussen eigen en Europese belangen is immers de achilleshiel van ieder voorzitterschap.

Ten slotte: ook aan de grenzen van de Unie rommelde het. De chaotisch verlopen presidentsverkiezingen in Oekraïne waren een *test case* voor het voorzitterschap als 'gezicht van de Unie'. Ervaren diplomaat Ben Bot vertolkte vaardig de Europese wens tot eerlijke verkiezingen – maar de sfeer tijdens de EU-Ruslandtop in de Ridderzaal was te snijden.

Men heeft in Den Haag vóór aanvang van het voorzitterschap dus niet voor niets intensief met *cases* en simulaties op effectief crisismanagement getraind. Maar hoewel (wellicht mede daardoor) nergens fatale fouten zijn gemaakt, ontbrak het de ploeg van Balkenende in de afgelopen zes maanden vooral aan bezieling en idealisme. Ondanks het 'EU-communicatieplan' van staatssecretaris Atzo Nicolai; ondanks alle pogingen de Haagse stammenstrijd in te dammen door middel van een aparte

co-ördinatiestructuur; en niettegenstaande het feit dat in voorzitterschapstrainingen met betrokken ambtenaren juist actief is gewerkt aan het ontwikkelen van een flinke dosis *teamspirit* – was en bleef het voorzitterschap *binne­n­lands* vooral een pragmatische en zakelijke affaire. Dit is vooral jammer in het licht van de veelgehoorde kritiek dat het Nederland in de afgelopen jaren aan Europees idealisme en strategie zou hebben ontbroken. Het voorzitterschap, dé periode waarin een klein land kan schitteren in de internationale schijnwerpers, had immers mogelijk­er­wijs tegen het sluipende euroscepticisme een pro­baat tegengif geboden.

Binnen de Rijksoverheid heeft de afgelopen periode wél geleid tot intensivering van het Europa-bewustzijn. Nu de relatieve rust in Den Haag is weergekeerd, zou dáár dan ook de vraag voor moeten liggen of dit EU-voorzitterschap inzichten voor de lange termijn heeft opgeleverd. De overheid is traditioneel niet sterk in evalueren en het zal bovendien tot 2016 duren vooraleer we de opgedane ervaring als voorzitter opnieuw in de praktijk kunnen brengen. Maar het veranderde Europese speelveld dwingt zonder meer al tot herbezinning van het Nederlandse Europa-beleid. Het is aan Balkenende de naklank van zijn Europese *bang* alsnog nationaal te laten doorklinken.

Drs M. van Keulen is als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan het Clingendael European Studies Programme en het Centre for European Studies van de Universiteit Twente. Met J.Q.Th. Rood publiceerde zij 'Nederland op de voorzittersstoel van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, blz. 284-292. Voor de interdepartementale coördinatiestructuur, zie P. van Grinsven en J.Q.Th. Rood, 'De ontdekking van Europa: het Europese onbehagen van Nederland', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 119-122.

De Europese Grondwet: *verantwoorde stap in het integratieproces*

De Europese Grondwet werd 29 oktober 2004 in Rome ondertekend.¹ Zij markeert een nieuwe fase in het proces van Europese integratie. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Europese Unie zijn door de jaren heen aanzienlijk uitgebreid. Geen beleidsterrein, ook defensie niet, blijft onberoerd. Ook het geografisch bereik van de Europese samenwerking is sterk vergroot. Het aantal lidstaten is – per 1 mei 2004 – toegenomen van 15 naar 25. Daar blijft het overigens niet bij. Voor Roemenië en Bulgarije zijn de onderhandelingen afgerond, met andere landen – Kroatië en Turkije – zullen onderhandelingen worden gestart. Een aantal andere landen zal zich in de toekomst nog voor het lidmaatschap aanmelden.

Met recht kan gesteld worden dat, na het EEG-Verdrag van 1958 en het Verdrag van Maastricht van 1993, de Europese Grondwet de *derde fase van de constitutionele ontwikkeling van het Europese integratieproces* inluidt.

Structuur van de Unie

Over de Grondwet valt veel goeds te zeggen, er zijn veel positieve punten. Op zich zelf is het een mooie tekst, goed en inzichtelijk gestructureerd. De inhoud bestaat uit vier delen: beginselen (Deel I); grondrechten (Deel II); beleid en instellingen (Deel III); en slotbepalingen (Deel IV). Ingewijden – lees: niet de burger² – kunnen er gemakkelijk hun weg in vinden.

Wat betreft de structuur van de EU-samenwerking is een belangrijke verbetering dat de verwarrende pijlerstructuur, met voor elke pijler eigen regels en beginselen,³ wordt beëindigd. Dat wil zeggen, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) behoudt nog wel een eigen positie, maar de Derde Pijler (politie- en strafrechtelijke samenwerking) is toch afgeschaft. Die eenheidsstructuur is niet louter een technische zaak. Zij zal gevolgen hebben voor de vormgeving en de karakteristieken van de EU-rechtsorde in de toekomst. Het ziet ernaar uit dat die onmiskenbaar meer *supranationaal* zal zijn.

Parallel aan de opheffing van de pijlerstructuur wordt de Europese Gemeenschap geïntegreerd in de EU. Nu de Europese Grondwet als enige basistekst van de Unie overblijft, worden o.a. het Verdrag betreffende de Europese Unie en het EG-Verdrag ingetrokken.⁴ De EU zelf krijgt rechtspersoonlijkheid.⁵ Dat is winst. Het maakt de structuren van de EU-samenwerking overzichtelijker, en de Unie zelf slagvaardiger, in het bijzonder bij haar optreden naar buiten.

Algemene beginselen

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat ten tijde van de Europese Raad van december 2000 (Nice) – als politieke tekst – werd aanvaard, krijgt een juridische status. Het vormt thans het tweede deel van de grondwet. Aldus wordt de EU, met haar instellingen en organen, onderworpen aan een 'tailor made'-catalogus van fundamentele en sociaal-economische rechten: een goede zaak voor een organisatie met belangrijke en wijdvertakte bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In eerste instantie is het Hof van Justitie belast met het toezicht op het respect, door de Unie en haar instellingen en organen, van de bepalingen van het Handvest. Ook is de weg vrijgemaakt voor toetreding, door de Unie, tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het EVRM. Ingevolge het tweede lid van art. I-9 'treedt' de Unie namelijk 'toe' tot het EVRM. Een besluit inzake de opportuniteit daarvan is derhalve al genomen.⁶

De grondwet maakt een onderscheid tussen exclusieve, gedeelde en – louter – ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden.⁷ De afbakening van bevoegdheden tussen EU en lidstaten, en de onderverdeling van EU-bevoegdheden, werken verhelderend. Intussen zijn de EU-bevoegdheden, in het bijzonder op het gebied van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht' (de justitie- en binnenlandse-zakensamenwerking van de Unie)⁸ versterkt. Hier is in het bijzon-

der de afschaffing van de Derde Pijler van belang. Het onderscheid dat is gemaakt tussen de diverse categorieën EU-bevoegdheden, mag overigens niet verstarrend werken waar het gaat om uitoefening van die bevoegdheden in de praktijk. De dynamiek en de geleidelijke ontwikkeling van de EU-samenwerking, die zo eigen is aan het proces van Europese integratie, moeten in stand kunnen blijven.

Voor de uitoefening van de Unie-bevoegdheden komt meer aandacht toe aan het *subsidiariteitsbeginsel*.⁹ Onder andere wordt aan de nationale parlementen meer inspraak geboden waar het gaat om toepassing van dit beginsel in de praktijk.¹⁰ Beide zaken moeten worden toegejuicht. Mede gezien de recente uitbreiding van mei 2004 lijkt het wenselijk dat de EU nu eerst gaat consolideren, en geen onnodige nieuwe activiteiten zal opzetten. De inspraak van nationale parlementen is nuttig, mede om de burger meer te betrekken bij de ontwikkeling van EU-activiteiten. Anderzijds dienen de nationale parlementen niet in staat te worden gesteld concrete activiteiten op Europees niveau te blokkeren. Ze zijn immers

De nieuwe functie van Minister van Buitenlandse

Zaken annex vice-voorzitter van de Europese

Commissie is een goede zaak

niet formeel betrokken bij de EU-besluitvorming. Op Europees niveau komt veeleer aan het Europees Parlement de rol van volksvertegenwoordiging toe.

Er is een *mogelijkheid tot uittreden* gecreëerd. Ingevolge art. I-60 kan een lidstaat besluiten zich 'overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen' terug te trekken uit de Unie. Het is de bedoeling dat met deze uittredende staat een akkoord wordt gesloten over voorwaarden van terugtrekking. Hoewel een uittredingsclausule vreemd oogt in het kader van een proces dat intensieve samenwerking en integratie van de lidstaten beoogt, kan de clausule toch ook geen kwaad. Het kan namelijk weleens in het belang van de Unie zelf zijn als een dwarsliggende lidstaat besluit uit te treden. In ieder geval zullen de consequenties van uittreden voor de betrokken lidstaat in de regel vermoedelijk ernstiger zijn dan voor de Unie. Nog steeds overigens is het verdrag voor onbepaalde tijd aangegaan.¹¹

Institutioneel

De *besluitvormingsprocedures* van de EU zijn geuniformeerd. Zo is de co-decisieprocedure¹² nu werkelijk de algemene wetgevingsprocedure geworden. Het Europees Parlement zal in alle wetgevende aangelegenheden als mede-wetgever kunnen optreden. De Raad beslist als algemene regel met (gekwalficeerde) meerderheid.¹³ De gekwalficeerde meerderheid zelf heeft een nieuwe definitie gekregen. Er zijn drie samenlopende criteria om een gekwalficeerde meerderheid te bereiken: ten minste 55% van de leden van de Raad, die ten minste 15 in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie.¹⁴ Dit is een aanzienlijke vereenvoudiging ten opzichte van het Nice-regime. De Raad zal verder als wetgever in openbare zitting beraadslagen en stemmen.¹⁵ Deze zaken zijn belangrijke bijdragen voor het bereiken van meer *efficiency*, democratie en transparantie op Europees niveau.

Er zijn ook nieuwe instrumenten ontwikkeld om het beleid van de EU vorm te geven. Het gaat respectievelijk om Europese wetten, Europese kaderwetten, Europese verordeningen en Europese besluiten.¹⁶ Dat is een *vereenvoudiging* ten opzichte van de bestaande situatie. De nieuwe regeling geeft tevens een *hiërarchie tussen wetgevingsinstrumenten* weer. Of het overigens zal werken zoals bedoeld, is nog even de vraag. De oude benadering, die de communautaire wetgever, afhankelijk van aard en inhoud van het te regelen onderwerp, een keuze bood welk instrument te benutten, in de regel een verordening of een richtlijn, had namelijk ook zo haar voordelen.

Er zijn ook een paar echte *vernieuwingen*. De problematiek betreffende de samenstelling van de Commissie, die sedert de onderhandelingen van Amsterdam de gemoederen heeft beziggehouden, is opgelost. Ten principale is besloten de Commissie in de toekomst klein te houden. Dat zal haar *efficiency* en slagvaardigheid ten goede komen. Gezien haar taak om het 'algemene' Europese belang te behartigen, is ook niet nodig dat alle lidstaten een eigen Commissaris hebben. Ingevolge art. I-26, vijfde lid, zal de eerste Commissie die na inwerkingtreding van de grondwet wordt benoemd, nog bestaan uit één lid per lidstaat. Na het verstrijken van de ambtstermijn van die Commissie, zal deze instelling evenwel bestaan uit een aantal leden dat – met inbegrip van de voorzitter en de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie – overeenstemt met tweederde

van het aantal lidstaten, tenzij de Europese Raad met eenparigheid van stemmen besluit dat aantal te wijzigen.¹⁷ De leden van de Commissie worden dan aangewezen volgens een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid tussen de lidstaten, waarbij alle lidstaten volstrekt gelijk behandeld worden. Ook wordt rekening gehouden met de demografische en geografische verscheidenheid van de lidstaten.¹⁸

De *voorzitter van de Europese Raad* wordt benoemd door de Europese Raad zelf, met gekwalificeerde meerderheid en voor een periode van twee-en-eenhalf jaar.¹⁹ Vele landen, waaronder Nederland, zagen aanvankelijk niets in deze *nieuwe functie*. Het is ook maar de vraag of de Unie, gezien de fase die het integratieproces heeft bereikt, behoefte heeft aan het aanstellen van zo'n kopman. Nu we de functie echter hebben, zullen we er ons voordeel mee moeten doen. De nieuwe voorzitter zou intern, binnen de Raad, de drijvende kracht moeten zijn om de werkzaamheden van de Raad efficiënt te organiseren en te coördineren. De nieuwe voorzitter is ook de vertegenwoordiger van de EU naar buiten. Hij mag daarbij echter niet de Commissie in het algemeen, en de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie in het bijzonder, bij de uitoefening van hun functies, resp. prerogatieven voor de voeten lopen.

Het creëren van de functie van *Minister van Buitenlandse Zaken van de EU*, die tevens vice-voorzitter van de Commissie is, is een goede zaak. De bewindsman wordt benoemd door de Europese Raad, en voert het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. Hij is voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken. Binnen de Commissie is hij belast met externe betrekkingen en met coördinatie van de overige aspecten van het externe Unie-optreden.²⁰ Een politicus die zijn basis heeft zowel in de Raad als in de Commissie, illustreert aardig het huidige karakter van het EU-beleid inzake externe betrekkingen. Dat houdt namelijk het midden tussen intergouvernementele en supranationale samenwerking, maar krijgt welbeschouwd steeds meer een *supranationaal karakter*. Dat de Minister op een breed terrein de Unie naar buiten kan vertegenwoordigen, is een impuls voor de vertegenwoordigende rol van de Commissie. Uiteraard moet betrokkene erop letten niet vermalen te worden in de nationale belangenstrijd in de Raad. Veel zal afhangen van de persoonlijkheid van degene die de functie zal vervullen. Javier Solana lijkt het in zich te hebben deze functie met een vol-

doende mate van onafhankelijkheid te bekleden.

Er is, vervolgens, een andere regeling van het *voorzitterschap van de Raad*.²¹ De Minister van Buitenlandse Zaken van de EU zit de Raad Buitenlandse Zaken voor. Voor de andere Raadsformaties zal het voorzitterschap worden uitgeoefend volgens een toerbeurtsysteem op basis van gelijkheid. De spelregels ter zake moeten nog door de Europese Raad (met gekwalificeerde meerderheid) worden vastgesteld. Niettemin is het ontwerp van het desbetreffende besluit al bekend.²² Ingevolge het nieuwe ontwerp-besluit wordt het voorzitterschap van de Raad, met uitzondering dus van de formatie Buitenlandse Zaken, gedurende 18 maanden door vooraf bepaalde *groepen van drie lidstaten* uitgeoefend.²³ Ieder lid van de groep zit dan bij toerbeurt gedurende een periode van zes maanden alle Raadsformaties voor. De leden van de groep kunnen onderling overigens tot andere regelingen

Ten behoeve van de Europese burger zou Deel I van de Grondwet apart moeten worden uitgegeven

besluiten. Per saldo is er derhalve niet eens zoveel veranderd. Ook in de nieuwe opzet immers blijft een lidstaat verantwoordelijk voor het voorzitterschap van alle Raadsgeledingen gedurende een periode van een half jaar. De regeling is echter flexibeler dan de huidige, wat natuurlijk vooral voor de (zeer) kleine lidstaten aantrekkelijk is. Er dient ook een gemeenschappelijk programma te zijn. Aldus kan de nieuwe regeling bijdragen aan continuïteit en innerlijke consistentie van het EU-beleid. Het zou echter niet zo moeten zijn dat grote lidstaten te vaak en te lang de agenda van de Raad kunnen bepalen. De nieuwe formule zal haar voordeel dus nog moeten bewijzen.

Door de diverse veranderingen en vernieuwingen is bepaald niet alleen de positie van de lidstaten versterkt (denk aan de rol van [de voorzitter van] de Europese Raad). Zeker heeft ook de positie van de instellingen, in het bijzonder die van de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie aan belang gewonnen. Het bereik van het initiatiefrecht van de Commissie is ruimer geworden, terwijl de Minister van Buitenlandse Zaken de Commissie in de externe betrekkingen meer profiel en – als vertegenwoordigster van de Unie – meer gezag

kan geven. Het Europees Parlement is structureel betrokken bij wetgeving (co-decisie is immers nu werkelijk de algemene wetgevingsprocedure geworden) en het Hof heeft een ruimere rechtsmacht gekregen. Die uitbreiding van rechtsmacht geldt in het bijzonder de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'. Het Hof krijgt echter nog steeds geen rechtsmacht ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van het GBVB.²⁴ Op zich zelf is dat niet zo erg, omdat buitenlands beleid in de regel nu eenmaal geen rechtsgevolgen voor burgers of bedrijven teweeg zal brengen. Wel is het een tekortkoming dat de rechtsmacht van het Hof voor dit samenwerkingsterrein domweg is uitgesloten. Bij een volgende gelegenheid zou deze lacune moeten worden opgevuld.

Europese Conventie

En dan hebben we het nog niet gehad over de wijze van voorbereiding van de Europese Grondwet. De formule van de Europese Conventie, vernieuwend en verfrissend als die is, heeft goed gewerkt. Door de betrokkenheid, niet alleen van vertegenwoordigers van de nationale regeringen en de Commissie, maar ook van de nationale parlementen en het Europees Parlement, beoogde de Conventie de burger meer bij de Unie-samenwerking te betrekken. Ook inhoudelijk heeft de Conventie goed werk verricht. Welbeschouwd heeft de intergouvernementele conferentie de resultaten van de Conventie in essentie overgenomen. Men moet hopen dat dit feit ertoe kan bijdragen dat de resultaten van de onderhandelingen relatief snel door de nationale parlementen worden goedgekeurd. In ieder geval hebben de goede ervaringen ertoe geleid dat de formule van 'de Conventie' nu officieel in de grondwet is opgenomen als officiële procedure voor de voorbereiding van toekomstige wijzigingen van de grondwet.²⁵

Zwakke punten

Er zijn ook minpunten. De *Europese Grondwet* is een *verdrag* en geen *grondwet*. Dat is best een beetje vreemd. Een grondwet is immers de meest fundamentele wet van een staat, in dit geval van de organisatie Europese Unie. Zo was op zich zelf denkbaar geweest dat de Europese Raad, te zamen met het Europees Parlement, de tekst van de grondwet had opgesteld. Ook met het oog op toekomstige aanpassingen is zo'n formule veel praktischer, sneller en ook voldoende democratisch verantwoord. Nu het echter een verdrag is geworden, moet de tekst door alle

lidstaten (en hun parlementen) worden goedgekeurd.

Ook de procedures tot wijziging zijn ingewikkeld. Eerst was daarvoor alleen de zware verdragswijzigingsprocedure voorzien. In het laatste stadium van de onderhandelingen is er gelukkig wat vereenvoudiging gekomen. Nu zijn er drie soorten wijziging: de 'gewone' (maar zware) verdragswijzigingsprocedure,²⁶ een vereenvoudigde procedure voor institutionele aanpassingen,²⁷ en een vereenvoudigde procedure voor herziening van het interne beleid.²⁸ Ook de resultaten van laatstgenoemde wijzigingen dienen echter door alle lidstaten te worden goedgekeurd. Veel soepelheid is er dus niet.

De tekst van de grondwet is ook *te lang* geworden. Eigenlijk is het meer een consolidatie van de bestaande verdragsteksten. Daarvoor hadden we 474 pagina's nodig, 202 voor de eigenlijke grondwet en de rest voor protocollen en verklaringen. Voor de gewone burger is daar geen beginnen aan. Overwogen moet daarom worden Deel I, dat toch gaat over de meest fundamentele bepalingen en beginselen van de Unie, apart uit te geven, voorzien van een mooie maar beknopte toelichting.²⁹

Voor de toekomst moet het echt anders. In samenhang met wat zojuist gesteld werd inzake wijziging van de grondwet, zou Deel III van de grondwet (althans het onderdeel van dat deel waarin de afzonderlijke EU-beleidssterreinen worden uitgewerkt) in de toekomst moeten worden afgezonderd, en voorwerp zijn van werkelijke vereenvoudigingen waar het gaat om wijzigingen. Zo zou men kunnen denken aan een besluit van de Europese Raad, genomen met (super-)gekwalificeerde meerderheid en met instemming van het Europees Parlement.³⁰

Buitenlands en defensiebeleid

Het valt te betreuren dat het GBVB, in vele opzichten, een *aparte pijler* is gebleven. De procedures inzake recht van initiatief en besluitvorming wijken te zeer (in ongunstige zin) af van de algemene regels. In wezen gaat het om een bevestiging van de regimes van Amsterdam en Nice.³¹

Niettemin zijn er wel een paar wijzigingen. De belangrijkste is natuurlijk de figuur van de Minister van Buitenlandse Zaken van de Unie die tevens vice-voorzitter van de Commissie is, en aldaar belast met het dossier externe betrekkingen.³² Niet alleen beschikt deze bewindsman over een recht van initiatief,³³ hij/zij kan tevens helpen de Unie naar buiten toe meer 'gezicht' te geven. Ook kan de bewinds-

man, gezien de combinatie van verantwoordelijkheden bij Raad en Commissie, de coherentie van het algemene Unie-beleid bewaken en bevorderen. Er komt ook een *Europese dienst voor extern optreden*, zeg maar een buitenlandse dienst voor de Europese Unie.³⁴ Tevens is enige flexibiliteit waar te nemen ten aanzien van de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Gekwalificeerde meerderheid wordt namelijk ook mogelijk wanneer de Raad een besluit vaststelt op voorstel van de Minister van Buitenlandse Zaken. Zij het dat dat initiatiefrecht weer wordt geclausuleerd door de toevoeging dat het desbetreffend voorstel dient te zijn voorgelegd naar aanleiding van een specifiek verzoek van de Europese Raad.³⁵ Daarnaast is in de grondwet blijven staan dat gekwalificeerde-meerderheidsbesluiten ook mogelijk zijn indien gehandeld wordt ter uitvoering van een door de Europese Raad genomen besluit.³⁶ Voorts is in de grondwet ingeschreven – ook dat is nieuw – dat de Europese Raad met eenparigheid kan vaststellen dat de Raad ook in andere gevallen met gekwalificeerde meerderheid kan besluiten.³⁷ Overigens bestaat die mogelijkheid niet indien het een materie betreft met consequenties op militair of defensiegebied.³⁸

Ook al gaat het derhalve niet om echte doorbraken, ze zijn toch interessant genoeg om meer gemeenschappelijkheid in het buitenlands beleid aan te brengen.

Veel aandacht is besteed aan *defensie*. Defensie heeft een aparte plaats in de grondwet gekregen.³⁹ Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid is onderdeel van het GBVB. Niettemin heeft het haar eigen regels, behalve wat betreft instrumenten en besluitvorming. Als bepaald positief valt aan te merken dat de mogelijkheid is gecreëerd een ‘permanente gestructureerde samenwerking’ in te stellen.⁴⁰ Die staat open voor die lidstaten waarvan het militair vermogen voldoet aan strengere criteria en die terzake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op uitvoering van de ‘meest veeleisende’ taken.⁴¹ Zeg maar een soort van WEU-samenwerking, maar dan ingebed in de Unie.⁴² *In concreto* is de bedoeling dat de lidstaten die meedoen aan de permanente gestructureerde samenwerking, zich ertoe verbinden intensiever te werken aan de ontwikkeling van hun defensievermogens. Uiterlijk in 2007 dienen zij in staat te zijn tot levering van gevechtseenheden (‘battle groups’) met ondersteuningselementen, transport en logistiek inbegrepen. Zij dienen binnen een termijn van

5 tot 30 dagen missies te kunnen ondernemen, in het bijzonder om gevolg te geven aan verzoeken van de Verenigde Naties, en die missies vol te houden gedurende een initiële periode van 30 dagen, te verlengen tot ten minste 120 dagen.⁴³ Afgewacht moet nu maar worden welke lidstaten van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. Ook valt de mogelijkheid om de uitvoering van een militaire missie toe te vertrouwen aan een groep lidstaten,⁴⁴ positief te duiden. Hetzelfde geldt voor oprichting van het Europees Defensie Agentschap, dat overigens al met zijn werkzaamheden is begonnen.⁴⁵ Het agentschap houdt zich bezig met de drie aspecten van militair optreden: behoefteplanning, onderzoek en aanschaf.

In art. I-41, lid 7, van de grondwet is – naar het voorbeeld van art. 5 Noord Atlantisch Verdrag – de verplichting tot het geven van bijstand neergelegd.⁴⁶ De clausule laat echter het ‘specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten’ (lees: de neutralen) onverlet, alsmede de samenwerking in NAVO-kader. Ook is de bijstandsverplichting niet ge-

De ‘permanente gestructureerde samenwerking’ is een soort WEU-samenwerking, maar dan ingebed in de Unie

operationaliseerd. Dit anders dan het geval is bij de ‘solidariteitsclausule’,⁴⁷ die voorschrijft dat de Unie en de lidstaten uit solidariteit gezamenlijk dienen op te treden indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door een mens veroorzaakte ramp.⁴⁸

Niettemin, de algemene indruk is toch dat het tekstgedeelte van de grondwet inzake defensie een aantal interessante aanknopingspunten biedt om echt iets te doen aan een gemeenschappelijk defensiebeleid.

Inwerkingtreding en referenda

Al met al moet de totstandkoming van de grondwet als een *positieve ontwikkeling* verwelkomd worden. Het verdrag moet natuurlijk wel in werking kunnen treden. Daarvoor is nodig dat alle lidstaten het verdrag bekrachtigen.⁴⁹ Begin februari hadden alleen Litouwen, Hongarije en Slovenië dat

gedaan (en het Europees Parlement, op 12 januari 2005). Het is de bedoeling dat het verdrag op 1 november 2006 in werking kan treden, mits op dat moment alle akten van bekrachtiging zijn binnengekomen. Is dat niet het geval en blijft het aantal niet-ratificerende lidstaten ernstig achter, dan dient de Europese Raad de kwestie te bespreken.⁵⁰

Een aantal landen houdt een referendum alvorens tot ratificatie van het verdrag over te gaan. Voor zover nu bekend zijn dat Tsjechië, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg (naar verwachting op 10 juli 2005), Portugal, Spanje (op 20 februari 2005 al gehouden), het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De referenda in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn bepaald niet zonder risico. Het Nederlandse referendum trouwens ook niet. Nederland houdt voor de eerste keer een landelijk – consultatief – referendum.⁵¹ Eigenlijk is dat onzin. Ingevolge onze gebruiken immers dienen verdragen door de Staten-Generaal te worden goedgekeurd. Zo werkt dat nu eenmaal in een parlementaire democratie. Natuurlijk gaat het om een belangrijk verdrag, maar dat behoeft geen reden te zijn onze parlementaire gebruiken voor één dossier opzij te zetten. Bovendien beoogde de Europese Conventie, gezien haar brede samenstelling, juist draagvlak bij de gewone burger te creëren. Ook inhoudelijk geeft de Europese Grondwet er welbeschouwd geen aanleiding toe de burger te raadplegen. Al eerder werd opgemerkt dat de grondwet in belangrijke mate als ‘consolidatie’ van bestaande verdragsteksten valt aan te merken. Toegegeven, iets meer dan dat, maar werkelijk revolutionair is de tekst nu ook weer niet.

Thans echter bestaat het risico dat de discussie over de grondwet ‘vermengd’ wordt met andere zaken, zoals een – op het moment van het referendum – actueel onderwerp, de algemene waardering voor het kabinet, de veiligheidsproblematiek of de toetreding van Turkije. Daar komt dan nog bij dat het feit dat het referendum in ons land formeel slechts ‘raadplegend’ zal zijn, de regering ernstig in verlegenheid kan brengen indien onverhoopt een meerderheid van de stemmers de grondwet zal afwijzen.

Algemene appreciatie

De Europese Grondwet is een goede tekst. Het verdrag geeft een goed in- en overzicht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de EU, en daarmee de stand van de Europese integratie. Inhoudelijk draagt het bij aan *efficiency*, de-

mocratie en transparantie op Europees niveau.

Gezien de omvang van het verdrag kan het echter moeilijk worden aangemerkt als een ‘grondwet’, en ook niet als een stuk dat, naar de gewone burger toe, de doelstelling van vereenvoudiging dient. Zo zou bij een volgende gelegenheid ten minste Deel III moeten worden afgesplitst. Ook zou dan afgesproken moeten worden dat de materie van dat Deel III op vereenvoudigde manier gewijzigd kan worden.

Het verdrag kent intussen aanzienlijk meer voordelen dan nadelen. Per saldo is een positief oordeel op zijn plaats. Het verdrag verdient het dan ook om goedgekeurd te worden.

Maar goed, de Europese Grondwet moet natuurlijk nog wel in werking treden. Zullen de voorwaarden voor inwerkingtreding vervuld worden, des te beter. Het is dus de bedoeling dat de Europese Grondwet in november 2006 in werking kan treden. Zullen zich in het kader van de goedkeuring problemen voordoen in één of een paar lidstaten, dan zal de Unie zich ongetwijfeld inspannen een oplossing te vinden, net zoals gebeurde voor Denemarken in 1992-1993 (toen het Verdrag van Maastricht in een referendum werd afgestemd) en Ierland in 2002-2003 (toen het Verdrag van Nice het daar in een referendum niet haalde).

Zal de Europese Grondwet uiteindelijk niet in werking kunnen treden, dan hebben we een probleem. Het verdient dan aanbeveling een tijdje ‘pas op de plaats’ te maken op basis van de bestaande verdragsteksten. Geen enkele lidstaat zal dan behoeven uit te treden. Het geeft gelegenheid voor reflectie over de toekomst van de Europese samenwerking.

Een ‘stap’ in het integratieproces

Want, dat dient wel te worden vastgesteld, de Europese Grondwet markeert met grote waarschijnlijkheid *niet het finale stadium van de Europese integratie*. Aannemelijk is veeleer dat de grondwet ons een kompas biedt voor, zeg, zo’n vijftien jaar.

Extern. Op het externe vlak is in dat verband belangrijk te constateren dat de EU nog groter zal worden. Behalve dat de toetredingsonderhandelingen met Roemenië en Bulgarije al zijn afgerond, gaan die met Kroatië en Turkije binnen niet al te lange tijd van start. De andere landen van de Balkan (Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Kosovo en Servië-Montenegro) zullen het lidmaatschap te zijner tijd zeker ook aanvragen. Om maar niet te spreken van landen als Albanië, Moldavië en Oekraïne. Als

die landen zich zullen aanmelden, staat het ons dan vrij 'neen' te zeggen? Ik denk het niet. Natuurlijk, strenge prealabele eisen en voorwaarden mogen – en moeten – gesteld worden.⁵² Wordt echter eenmaal in voldoende mate aan die eisen en voorwaarden voldaan, dan kunnen wij de volken van de genoemde landen de verworvenheden van de Europese samenwerking – vrede, stabiliteit en welvaart – domweg niet onthouden. Geprivilegieerde en 'vriendschaps'-arrangementen zullen niet meer kunnen volstaan.⁵³

De aanstaande toetredingsonderhandelingen en, reeds op de korte termijn, het nieuwe burenebeleid,⁵⁴ brengen ons voorts in contact met de Zuidelijke Middellandse-Zeelanden, de landen van het Midden-Oosten, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland, de Kaukasus (Armenië, Georgië en Azerbeidzjan) en, *last but not least*, als geïnteresseerde en belanghebbende derde, Rusland. De Unie zal als het ware gedwongen worden ten aanzien van al deze regio's een gemeenschappelijke buitenlands-politieke aanpak te formuleren.

Deze ontwikkelingen illustreren het geleidelijk karakter van het Europese integratieproces. Begonnen als een instrument voor economische samenwerking (met als 'core business' de interne markt), uitgegroeid (sedert het Verdrag van Maastricht) tot een samenwerkingsverband waarin de positie van de burger en veiligheid centraal is komen te staan (denk aan het Europees Burgerschap en de Justitie- en Binnenlandse Zaken-samenwerking), is de Europese Unie nu toe aan de vormgeving van het gezicht, het profiel, naar buiten.

Biedt de Europese Grondwet een antwoord op deze uitdagingen? De verwachting is: voor een tijdje, en daarbij kunnen de vernieuwingen op het gebied van het GBVB en het GVDB zeker een belangrijke rol spelen, maar toch niet voor lang.

Intern. Voor het interne beleid laat zich raden dat vooral de nog volgende uitbreidingen een belasting zullen opleveren voor de goede werking van de interne markt en, meer in het algemeen, voor de interne beleidsontwikkeling. Op zich zelf zijn (wetgevings-) technieken beschikbaar om de samenwerking, waar nodig en wenselijk, gefaseerd en gedifferentieerd te laten verlopen. In dit verband valt te denken aan overgangstermijnen en (tijdelijke) uitzonderingsposities. Structurele instrumenten zijn dit echter niet. Ook nauwere samenwerking is geen remedie voor de toekomst.⁵⁵ De voorwaarden om nauwere samenwerking uit te lokken zijn dusdanig zwaar, dat dit be-

ginsel weinig potentie heeft. In de praktijk tot dusver zijn er ook geen voorbeelden van te vinden. Ook om het hoofd te bieden aan deze interne problemen, biedt de grondwet onvoldoende instrumentarium.

Daar komt nog iets bij. Gezien de heterogeniteit die inmiddels tussen de lidstaten is ontstaan, en die door de nog volgende toetredingen alleen maar zal worden versterkt, valt niet te verwachten dat uiteindelijk alle (35?) lidstaten bereid én in staat zullen zijn met dezelfde intensiteit en op hetzelfde kwalitatieve niveau aan de uitvoering van de ambitieuze EU-agenda mee te blijven doen. Situaties zoals wij die nu al kennen in het kader van de EMU (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden doen niet mee aan de euro) en het Europese vreemdelingenbeleid (het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken doen daar in beginsel niet aan mee) zouden schering en inslag kunnen worden. Met alle risico's voor de eenheid van het Unie-beleid, de interne markt voorop.

In een eerste fase kunnen wij wellicht nog vol-

De Grondwet biedt ons een kompas

voor de komende vijftien jaar

staan met 'consolidatie': het vasthouden van wat we hebben, en terughoudend zijn met de ontwikkeling van nieuwe initiatieven. Voor de middellange termijn echter moeten we oppassen dat de kwaliteit van de samenwerking niet zal verslappen. Op langere termijn kan de samenwerking zelfs gemakkelijk vastlopen.

Slotopmerking

Teneinde het hoofd te kunnen bieden aan de genoemde externe en interne uitdagingen zullen nieuwe structuren voor de Europese samenwerking moeten worden uitgedacht. Aannemelijk is dat de Europese Grondwet uiteindelijk – net als het geval was met het EEG-Verdrag zelf en de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice – niet meer zal zijn dan een 'stap', zij het een waardevolle, in het proces van de Europese integratie.

Voor de ontwikkeling van die nieuwe structuren is creativiteit nodig. Modellen zoals die van de 'kopgroep'⁵⁶ mogen niet worden uitgesloten. Belangrijke voorwaarde is wel dat zoveel mogelijk gebruik

wordt gemaakt van het institutionele en juridische kader van de Europese Unie. Over dit soort vernieuwingen moeten we nu al beginnen na te denken.

Noten

- 1 De definitieve versie van de Europese Grondwet is gepubliceerd in Pb C 310 van 16 december 2004. Zie ook mijn artikel: 'Europese Grondwet, bijdrage aan het Europa van de Burger?', in: *Ars Aequi*, jrg 53, april 2004, blz. 253-258.
- 2 Zie voor de burger: hierna.
- 3 De Eerste Pijler omvat de EG-samenwerking; de Tweede Pijler het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB); en de Derde Pijler de politie- en strafrechtelijke samenwerking (PJSS).
- 4 Art. IV-437. Niettegenstaande alle vereenvoudiging is Euratom, de *Europese Gemeenschap voor Atoomenergie*, als aparte en zelfstandige organisatie blijven bestaan. Zie voor Euratom ook Protocol 36, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 5 Art. I-7.
- 6 Zie ook Protocol 32, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 7 Artt. I-11 t/m 17.
- 8 Art. I-3 lid 2, in samenhang met art. I-42 en de artt. III-257 t/m 277.
- 9 Art. I-11 lid 3. Zie ook Protocol 2, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 10 Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie, als Protocol 1 gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet. Ingevolge art. 7, derde alinea, van Protocol 2 (zie noot 9) moet de Commissie een voorstel opnieuw in overweging nemen indien ten minste eenderde van de stemmen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld (ieder nationaal parlement heeft twee stemmen) van oordeel is dat haar voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Voor voorstellen betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht bedraagt de drempel eenvierde: ook art. 7, derde alinea.
- 11 Art. IV-446.
- 12 Art. III-396, thans art. 251 EG.
- 13 Art. I-23 lid 3. Zie ook Verklaring 5, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet. Belangrijke uitzonderingen betreffen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht: art. III-269 lid 3 (familierecht); artt. III-270 leden 3 en 4 en III-271 leden 3 en 4 (strafrechtelijke samenwerking); en art. 274 (Europees Openbaar Ministerie).
- 14 Art. I-25, lid 1, eerste alinea. Een blokkerende minderheid moet ten minste uit vier leden van de Raad bestaan: tweede alinea.
- 15 Art. I-24 lid 6. Zie ook art. I-50 lid 2. Voor de toegang tot documenten zie art. I-50 lid 3 en art. III-399.
- 16 Artt. I-33 t/m 35.
- 17 Art. I-26, lid 6, eerste alinea.
- 18 Dat systeem moet nog door de Europese Raad worden vastgesteld, met eenparigheid van stemmen: art. I-326, lid 6, tweede alinea.
- 19 Art. I-22. De voorzitter is eenmaal herkiesbaar: lid 1.
- 20 Art. I-28.
- 21 Art. I-24 lid 7.
- 22 Zie Verklaring 4, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 23 Daarbij zal rekening worden gehouden met de verscheidenheid van de lidstaten en het geografisch evenwicht binnen de Unie: art. 1, lid 1, ontwerp-besluit.
- 24 Ingevolge art. III-376, tweede alinea, kan het Hof wél de geldigheid beoordelen van GBVB-handelingen die natuurlijke en rechtspersonen rechtstreeks en individueel raken.
- 25 Art. IV-443, lid 2. Een uitzondering is gemaakt – zie de tweede alinea van lid 2 – voor die gevallen waarin de reikwijdte van de voorgenomen wijzigingen de bijeenroeping van een conventie niet rechtvaardigt.
- 26 Art. IV-443.
- 27 Art. IV-444. De mogelijke wijzigingen betreffen de besluitvorming door de Raad (met gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit) en de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure (co-decisie in plaats van een bijzondere procedure). Tot wijziging van de grondwet op deze punten kan worden besloten door de Europese Raad, met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring van het Europees Parlement dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden.
- 28 Art. III-445.
- 29 Er is al een voorbeeld, namelijk de publikatie 'Presentatie voor de burger' die de Commissie van de grondwet heeft gemaakt: zie <http://europa.eu.int/futurum>. Ook de referendumcommissie die in Nederland zal worden ingesteld om toezicht te houden op het verloop van het raadplegend referendum, heeft – onder meer – tot taak een samenvatting van de Europese Grondwet te maken.
- 30 Zie over deze discussie: J.W. de Zwaan & F.A.N.J. Goudappel, 'Een Europese Grondwet: het onderscheid tussen primaire en secundaire teksten in de Europese Unie', in: J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho & B. Limonard, *Nederland en de Europese Grondwet*, uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (serie *WRR Verkenningen* nr 1), Amsterdam University Press, 2003, blz. 19-49.
- 31 Art. I-40, te lezen in samenhang met de artt. III-294 t/m 308.
- 32 Art. I-28.
- 33 Art. I-40 lid 6, te lezen in samenhang met art. III-299 lid 1.

- 34 Art. III-296, lid 3.
- 35 Art. III-300, lid 2b.
- 36 Art. III-300, lid 2a.
- 37 Art. 300, lid 3.
- 38 Art. 300, lid 4.
- 39 Art. I-41, te lezen in samenhang met de artt. III-309 t/m 312.
- 40 Art. I-41 lid 6, te lezen in samenhang met art. III-312 en Protocol 23, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 41 Art. I-41, lid 6.
- 42 Zie voor de WEU-samenwerking: Protocol 24, gehecht aan de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 43 Protocol 23, artikel 1, paragrafen a en b.
- 44 Art. III-310.
- 45 Agentschap op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening: zie art. III-311, alsmede het Gemeenschappelijk Optreden 2004/551 van de Raad van 12 juli 2004, Pb L 245/17 van 17 juli 2004.
- 46 De tekst luidt: 'Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.'
- 47 Artt. I-43 en III-329. Laatstgenoemd artikel geeft de procedures aan die moeten worden toegepast indien een lidstaat bijstand wenst in te roepen.
- 48 Bij dat laatste valt te denken aan een industriële ramp of een ongeluk met een kerncentrale.
- 49 Art. IV-447 lid 1.
- 50 Art. III-447 lid 2. Zie ook Verklaring betreffende de bekrachtiging van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, opgenomen als verklaring nr 30 in de Slotakte bij de Europese Grondwet.
- 51 De beraadslagingen ter zake zijn op 25 januari 2005 beëindigd in de Eerste Kamer. Het referendum zal waarschijnlijk in juni 2005 worden gehouden.
- 52 Denk aan de Kopenhagen-criteria van 1993 en de eisen van art. 6 lid 1 EU-Verdrag.
- 53 Het EP heeft op 13 januari 2005 met overgrote meerderheid (467 voor, 19 tegen en 7 onthoudingen) uitgesproken dat Oekraïne de mogelijkheid moet krijgen op termijn lid van de Unie te worden.
- 54 Art. I-57. Zie de Commissiedocumenten COM(2003)104 def van 11 maart 2003 (De grote Europese Nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden); COM(2003)393 def van 1 juli 2003 (De weg effenen voor een nieuw nabuurschapsinstrument); en COM(2004)373 def van 12 mei 2004 (Europees Nabuurschapsbeleid – Strategiedocument).
- 55 Art. I-44, te lezen in samenhang met de artt. III-416 t/m

423. Onder andere wordt de eis gesteld dat een derde van alle lidstaten aan de beoogde nauwere samenwerking dient deel te nemen.

56 Zie bijv. Gijs de Vries, 'Een Europese kopgroep', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 117-118.

Mr Jaap W. de Zwaan is hoogleraar Recht van de Europese Unie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij zal per 1 september 2005 aantreden als directeur van het Instituut Clingendael.

Nederland en de Europese grondwet: *naar heronderhandeling van het Verdrag van Nice*

Het referendum over het Grondwettelijk Verdrag (hierna: de Europese grondwet) zal wellicht gaan over kwesties die daar alleen zijdelings mee te maken hebben – de dure euro, afkeer van Europese bemoeizucht en de mogelijke toetreding van Turkije. Toch loont het de moeite de grondwet op haar eigen merites te beoordelen. Men moet door de sluier van de juridische techniek heen grijpen om zicht te krijgen op de politieke substantie: de machtsverhoudingen en de bevoegdheidsverdeling. Helaas is Nederland op beide punten niet in staat gebleken essentiële belangen te waarborgen. De grondwet leidt tot een aardverschuiving in de machtsverdeling ten gunste van de grote lidstaten. Tegelijk gaat de bestuurbaarheid van de Unie er niet wezenlijk op vooruit. Wat de bevoegdheidsverdeling betreft is vooral de regeling van het vreemdenbeleid niet in het belang van Nederland.

Nederlandse beleidstraditie

Een afgewogen oordeel over de Europese grondwet veronderstelt kennis van de geschiedenis van het Nederlandse Europa-beleid. In Nederland wordt de Europese constructie vanouds gezien als een *rechtsgemeenschap*. De inrichting van die rechtsgemeenschap is bepaald door haar hoofddoelstelling: totstandbrenging van marktintegratie door middel van stabiele wetgeving. Bij de politieke besluitvorming hierover wordt de *communautaire methode* gevolgd.¹ Het communautaire model verschilt principieel van het federale model, maar het kan evenmin als intergouvernementeel worden aangemerkt.² In essentie vormt het een vernuftig samenstel van supranationale en intergouvernementele elementen. Wezenlijk is dat in de communautaire besluitvorming een meervoudig evenwicht is belichaamd, te weten tussen 1 de lidstaten onderling; 2 de Unie en de lidstaten; 3 de instellingen onderling; en 4 twee fundamentele waarden, te weten *rechtsstatelijkheid* en *democratische legitimiteit*.

Dit *viervoudig evenwicht* blijkt uit specifieke kenmerken van de communautaire methode. In het oog springende elementen zijn: de *puntenstemmenweging* in de Raad van Ministers (vlakt machtsverschillen

tussen de landen af); de regels van bevoegdheidsattributie en subsidiariteit (bakenen de verhouding tussen Unie en lidstaten af); het exclusief initiatiefrecht van de Commissie (grondslag van haar initiërende rol ten opzichte van de Raad van Ministers en het Europees Parlement); het toezicht door het Hof van Justitie (waarborgt rechtsstatelijke verhoudingen); en de rol van het Europees Parlement (waarborgt het *democratievereiste*: regels die burgers binden, mogen alleen met instemming van een gekozen parlement worden uitgevaardigd).

Heel algemeen gesteld zijn er in de Unie drie machtsblokken: de Europese Raad en de Raad van Ministers (het intergouvernementele machtsblok) enerzijds en het Europees Parlement (het parlementaire machtsblok) anderzijds, met daar 'tussenin' de Commissie (het wetgevingsinitiërende en toezichthoudende machtsblok).³ In deze structuur dienen de leden van de Commissie zich te richten op de behartiging van algemene Europese belangen. De rol van de Commissie heeft een *verdragsuitvoerend* karakter, aangezien haar initiatieven voor wetgeving voortspuiten uit de verdragsbepalingen waarin de Europese beleidsdoelstellingen zijn omschreven. De Commissie voert als het ware het *beleidsprogramma* van het verdrag uit.

De wijsheid van de *Nederlandse inzet op de geschetste communautaire methode* is dat daarmee een zekere mate van *voorspelbaarheid* en *depolitisering* van de Europese samenwerking kan worden bereikt. Opmerking verdient dat dit allesbehalve getuigt van een apolitieke benadering. Integendeel. In feite is de inzet op depolitisering voor een klein land als Nederland juist een kwestie van 'hogere politiek'. In de Europese context komt politisering immers neer op het vatbaar maken van belangentegenstellingen voor een strijd om macht en invloed tussen de betrokken partijen. Het is redelijk te verwachten dat grote landen daarbij meestal aan het langste eind trekken. Zo creëerde het tussenschuiven van de Commissie – het communautaire beleidsorgaan *par excellence* – een 'technisch' ingesteld orgaan, dat fungeerde als een bondgenoot van de kleinere,

op marktintegratie gerichte landen. Bijkomend voordeel is bovendien dat deze visie tendeeft naar een *beperkte taakopvatting* inzake de terreinen die voorwerp van Europese bemoeienis moeten zijn. Primair gaat het daarbij om economische wetgeving in den brede (interne markt, externe handelspolitiek, mededingingsregime en muntunie).

Het is geen wonder dat de grote lidstaten – vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – weinig op hebben met de communautaire besluitvormingsstructuur. Sinds jaar en dag benadrukken zij het politieke karakter van de Europese samenwerking, waarbij zij ijveren voor versterking van het intergouvernementele machtsblok. De sedert 1974 steeds prominenter rol van de Europese Raad van regeringsleiders is de belichaming van die tendens. Een constante in het Nederlandse Europa-beleid is daarom het tegengaan van de intergouvernementele tendens, want die leidt tot een jungle. De essentie van een intergouvernementele structuur is immers – *dixit* Van Walsum – dat het géén structuur is. Het is een *free for all*, waarbij de kleine lidstaten worden gemarginaliseerd. Eén van de maatstaven waaraan de Europese grondwet moet worden getoetst, is derhalve of deze ruim baan geeft aan de intergouvernementele tendens.

De macht van de grote landen in de Raad van Ministers en de Europese Raad berust op het in informeel overleg, dat voorafgaat aan de gezamenlijke besluitvorming, voorkoken van zaken. Dit is de praktijk van het *uitslagbepalend vooroverleg*. Dikwijls sluiten de grote landen daarbij *deals* over diverse onderwerpen tegelijk, waarbij een concessie op één gebied wordt goedge maakt door een voordeel elders, bijvoorbeeld op het vlak van andere regelgeving, financiële middelen of een belangrijke benoeming. Wanneer de grotere landen eenmaal een compromis hebben gesloten, is het voor hen in de formele besluitvorming vrijwel niet meer mogelijk rekening te houden met de belangen van de overige landen.

De nieuwe machtsverhoudingen

Het uitslagbepalend vooroverleg wordt in het huidige stelsysteem tegengestaan door de kleine landen in de Raad van Ministers een relatief groot stemgewicht toe te kennen. Zo heeft Nederland bij de gekwalificeerde besluitvorming thans 13 stemmen in de Raad, tegen Duitsland 29, terwijl ons buurland meer dan vijf keer zoveel inwoners telt.⁴ Daardoor zijn de grote lidstaten genoodzaakt re-

kening te houden met hun kleinere verdragspartners, want die kunnen er anders toe overgaan een *blokkerende minderheid* te vormen. Dit stelsysteem bestaat sinds de oprichting van de EEG in 1958. Ook in het huidige Verdrag van Nice geeft het gestalte aan de gelijkberechtiging van de lidstaten in de Raad van Ministers. Het commentaar van *The Economist* dat het stelsysteem ‘an absurd formula’ zou zijn, is derhalve van elke grond ontbloot.⁵

Desalniettemin wordt in de Europese grondwet met dit systeem gebroken. Het stemgewicht van de lidstaten wordt voortaan rechtstreeks gebaseerd op hun *bevolkingsaantal*.⁶ De gekwalificeerde meerderheid komt te liggen bij 65% van de totale bevolking van de Unie. Bedacht moet worden dat de zes grote landen (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Polen) thans 74% van de Uniebevolking uitmaken. Daarmee leidt het schrappen van het puntensysteem tot een aardverschuiving in de machtsverdeling. In vergelijking met het

Een van de maatstaven voor toetsing van de Grondwet is of deze ruim baan geeft aan de intergouvernementele tendens

thans geldende Verdrag van Nice zal de invloed van de zes grootste lidstaten zeer aanzienlijk toenemen, waardoor zij zich aan de belangen van kleinere lidstaten nog minder gelegen hoeven te laten liggen. Naar aanleiding van de ontwerp-Grondwet van de Conventie heeft ook Bolkestein hierop gewezen. Hij schrijft: ‘De grote landen winnen fors aan invloed. Vooral Duitsland profiteert, met zijn 80 miljoen inwoners, maar ook Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië – en wie weet ooit Turkije (nu 70 miljoen). [...] Nederland behoort bij de netto-verliezers. Ik heb daar in Den Haag niemand over gehoord.’⁷

Daarbovenop komt nog een tweede versterking van het intergouvernementele element, namelijk door de *opwaardering van de Europese Raad van regeringsleiders*. In de grondwet wordt de Europese Raad een formele instelling van de Unie, die de Raad van Ministers bindende aanwijzingen zal kunnen geven. Bovendien wordt het vaste en voltijdse voorzitterschap van de Europese Raad geïntroduceerd. Nu al is kenmerkend voor het (halfjaarlijks

wisselende) voorzitterschap dat dit het uitslagbepalend vooroverleg om praktische redenen pleegt te bevorderen. Het lijkt geen twijfel dat een *vast voorzitterschap* deze tendens nog zal versterken.

Mede daarom hadden de Beneluxlanden tijdens de Conventie verklaard een dergelijke constructie 'nooit' te zullen aanvaarden. Mijns inziens was dat een helder en strategisch juist standpunt. De Europese Raad besluit als regel met eenparigheid van stemmen, zodat dit orgaan door de intussen plaatsgevonden stijging van het ledental tot 25 bezwaarlijk zijn politiek aansturende rol zal kunnen blijven vervullen. Daardoor zou op termijn de stuwende rol van de Commissie weer aan gewicht kunnen winnen, hetgeen een Nederlands belang is.

Maar met deze grondwet wordt de Europese Raad als het ware een *new lease of life* gegeven. Dat is voor de machtsverhoudingen binnen de Unie geen goede zaak. De vaste voorzitter komt te staan tegenover de voorzitter van de Commissie; zij hebben deels overlappende competenties. De vaste

Invoering van een vast voorzitterschap is een reuzenstap in de verkeerde richting

voorzitter wordt voor een periode van twee en een half jaar benoemd en is eenmaal herbenoembaar (in totaal dus maximaal vijf jaar). Iedere voorzitter die voor herbenoeming in aanmerking wil komen, zal ervoor zorgen dat hij de belangen van de grote lidstaten – die zijn herverkiezing immers kunnen tegenhouden – zal behartigen. Per saldo is het gevolg dat het machtsverevenwicht van de Commissie naar de Europese Raad verschuift. Vooral de kleinere landen zijn hier niet bij gebaat. Niet omdat de belangen van de kleintjes de Commissie altijd ter harte gaan (dikwijls is dat allerm minst het geval), maar doordat de besluitvorming in de Europese Raad een erratic-politiek karakter heeft, waarbij de grotere lidstaten onderling voordelen uitruilen.

Bedacht moet worden dat de machtsverhoudingen binnen en tussen de Europese instellingen uiteindelijk hele reeksen van besluitvormingsuitkomsten bepalen. Het is evident dat in de loop der jaren het cumulatief effect van al die besluitvormingsuitkomsten enorm zal zijn. De invoe-

ring van een vast voorzitterschap is wat dat betreft een reuzenstap in de verkeerde richting.

Europese en nationale bevoegdheden

Op het terrein van bevoegdheden en procedures haalt de Europese grondwet veel overhoop zonder wezenlijk nieuwe verhoudingen te scheppen. De grote problemen van wetgeving door de executieve en het systeem van de comitologie worden niet opgelost.⁸ Volgens Barents is elk argument dat het systeem voor besluiten en besluitvorming van de grondwet 'democratischer' zou zijn, lachwekkend. Verder verandert er op het punt van de transparantie nagenoeg niets.⁹ Daarnaast is de veelbezongen nieuwe rol van de nationale parlementen bij het bewaken van de subsidiariteit een wassen neus, want zij zullen aan de Commissie enkel een *niet-verplichtend advies* kunnen uitbrengen. Niets in het huidige Verdrag van Nice verzet zich er overigens tegen om dat ook nu al te doen.

Van doorslaggevend belang zijn de gevolgen van de grondwet voor het *handelingsvermogen* van de nationale overheden. Burgers verlangen van hun eigen overheid oplossingen voor de problemen van deze tijd. Zo klinkt thans alom de roep om problemen als hoge immigratie, stokkende integratie en lage arbeidsparticipatie krachtdadig aan te pakken. Aan die verwachting zal de overheid echter niet of amper kunnen voldoen wanneer haar bevoegdheden met 1001 draadjes door Europa worden ingeperkt. Op dit punt echter schept vooral het Handvest van grondrechten (opgenomen in Deel II van de grondwet) grote juridische problemen. In feite is het Handvest een *lawyers' paradise*, dat verdere juridisering van bestuur en politiek in de hand zal werken. Weliswaar is uitdrukkelijk bepaald dat het alleen van toepassing is op nationale maatregelen ter uitvoering van Unie-recht, maar bedacht moet worden dat een groot deel van het nationale sociaal-economische recht thans van Europese origine is. In toenemende mate geldt hetzelfde voor het nationale vreemdelingenrecht. Daar komt bij dat de politieke strijd altijd gaat om de precieze afweging van de aan grondrechten ten grondslag liggende morele principes. De rechter moet daarbij niet op de stoel van de wetgever gaan zitten. Al met al dreigt het Handvest de beleidsvrijheid van de nationale overheid in te snoeren, waardoor haar vermogen tot effectief bestuurlijk en wetgevend handelen verder afneemt.¹⁰ Dat is een

groot politiek risico, en het werpt fundamentele vragen op over hoe de overdracht of inperking van nationale bevoegdheden moet worden beoordeeld.

Drie mythen leven op dit terrein een taai leven. Ten *eerste* is er het uittentreuren herhaalde argument van de 'grensoverschrijdende dimensie' van diverse maatschappelijke problemen. Hiermee wordt gesuggereerd dat bij grensoverschrijdende problemen Europese regelingen per definitie effectiever zijn dan nationale. Deze redenering miskent echter dat *uniforme* Europese regels van land tot land heel verschillend kunnen uitwerken. Dit komt doordat de samenlevingen van de lidstaten op belangrijke punten anders in elkaar blijken te zitten. Wat in het ene land goed werkt, blijkt soms in een ander land geheel verkeerd uit te pakken.¹¹

Ten *tweede* is een hiermee samenhangend – telkens terugkerend – probleem dat tussen de landen dikwijls geen overeenstemming bestaat over de *inbound* van de op te stellen regels. Dit gebrek aan overeenstemming leidt dan tot krakkemikkige compromissen die onwerkbaar regelingen opleveren. Meestal geldt: hoe politiek gevoeliger het onderwerp, des te geringer de effectiviteit van de regeling. Daarbij speelt een rol dat landen de op te stellen regelingen zo proberen in te richten, dat de negatieve gevolgen van het probleem in kwestie zich elders zullen doen gevoelen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake op het terrein van asiel en immigratie.

Ten *derde* bestaat in Nederland vanouds een voorkeur voor decentrale uitoefening van overheidsmacht. Voor het op Europees niveau centraliseren van overheidsmacht moet dus een bijzondere rechtvaardiging bestaan. In dat kader is van belang dat een nationale uitoefening van overheidsmacht de mogelijkheid schept tot experimenteren. Op nationaal niveau kan immers van informatie over veranderende maatschappelijke verhoudingen doorgaans sneller en beter gebruik worden gemaakt (hetgeen uiteraard de effectiviteit van wetgeving ten goede komt). Daarentegen leert de ervaring dat het bij de tijd brengen van bovennationale regelgeving een moeizaam en langdurig proces is.

Asiel en immigratie

Het voorgaande laat zich illustreren aan de hand van het vreemdelingenbeleid. Het Verdrag van Amsterdam (1997) en de Top van Tampere (1999) hebben de aanzet gegeven tot een uitgebreid communautair wetgevingsprogramma. Het is vreemd dat daar

in Nederland nimmer een maatschappelijk debat aan is gewijd. Voetstoots werd aangenomen dat op dit 'grensoverschrijdende' gebied alleen Europese regels soelaas kunnen bieden. De Deense *opt-out* voor dit beleidsterrein bewijst echter het tegendeel.

In de Europese grondwet wordt op dit vlak overgestapt op meerderheidsbesluitvorming. Dat is een vérgaande stap, aangezien het huidige Verdrag van Nice in de meeste gevallen unanimitéit voorschrijft, waardoor landen aan hun eigen aanpak kunnen vasthouden.¹² Gezien de in Nederland bestaande problemen met de integratie van niet-westerse allochtonen gaat het om essentiële bevoegdheden. Zo gaat het om de voorwaarden voor verblijfsvergunningen en voor de overkomst van personen wegens gezinshereniging en gezinsvorming ('importhuwelijken'). Op dit punt zal Nederland eind 2005 een unieke regeling invoeren, die erop neerkomt dat huwelijkskandidaten van buiten de Unie eerst in eigen land een examen moeten afleggen. Nederland heeft terecht hoge verwachtingen van de integratiebevorderende werking van de nieuwe eisen.

Daarnaast is er het asielbeleid ten aanzien van politieke vluchtelingen. Al in het Verdrag van Amsterdam was bepaald dat uniforme regels worden opgesteld inzake onder meer opvangvoorzieningen voor asielzoekers, de inrichting van juridische procedures en de asielstatus. Tevens werd in 'Amsterdam' het stokoude vluchtelingenverdrag van Genève (1951) onopzegbaar gemaakt. Dat voor een Europese aanpak werd gekozen, vloeide hier te lande voort uit de in de jaren '90 heersende beleidsfilosofie. De gedachte was dat door het stellen van uniforme regels het opvangniveau en de rechtsbescherming in andere Europese landen kunnen worden opgekrikt. Andere landen worden zo aantrekkelijker als asielbestemming, zodat de asielstroom naar Nederland wordt afgeremd. Verder mocht niet aan het vluchtelingenverdrag worden getornd, want dat werd door velen als een 'beschavingsnorm' gezien. Dit niettegenstaande het feit dat destijds al duidelijk was dat dit verdrag misbruik in de hand werkt en mensenhandel uitlokt.

De geschetste beleidsfilosofie miskent dat de Europese regels uitgaan van een relatief hoog beschermingsniveau, dat in de meeste lidstaten nooit heeft bestaan. Zo geven die regels recht op gratis rechtsbijstand, toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs en beroepsopleiding, een 'toereikende levensstandaard' en gezinshuisvesting. Papier is echter geduldig. Alleen al vanwege de enorme kosten



kunnen de meeste landen zich deze maatregelen niet veroorloven, waardoor er in die landen niets van terecht komt. Alleen de rijkere landen met een uitgebreid asielsysteem – zoals Nederland – zullen die regels naar letter en geest naleven, ook omdat de rechterlijke macht daarop nauwlettend zal toezien.

Vanuit Nederland bekeken betekenen uniforme asielregels dus een onomkeerbare inperking van onze vrijheid van handelen, waardoor de beleidsverschillen met andere lidstaten juist worden geaccentueerd. In feite wordt daarmee de nog steeds onevenredig hoge toestroom van asielzoekers naar Nederland juridisch verankerd.

De Europese grondwet biedt voor deze problemen geen oplossing. Integendeel. Het meest schadelijke is dat een achterhaalde en centraliserende beleidsfilosofie in graniet wordt gebeiteld. Zo wordt Nederland – door de verwijzing naar het Geneefse vluchtelingenverdrag – de mogelijkheid ontnomen dit verdrag op te zeggen. Een fundamenteel andere aanpak – zoals het alleen in de regio toetsen van asielverzoeken – wordt daardoor onmogelijk gemaakt. Hier blijkt dat niet elk grensoverschrijdend probleem het beste in Europees verband kan worden aangepakt. De beste – mondiale – aan-

toen mee. De vraag rijst hoe de regering in juni 2004 met de grondwet akkoord heeft kunnen gaan. Wellicht is sprake geweest van een foutieve *timing*, die ver vooruitliep op de voor de toekomst beoogde toetreding van een groot aantal kleinere landen.¹³ Die landen zullen echter de komende 15 tot 25 jaar niet toetreden, zodat Nederland geen enkele reden had voor de tussenliggende periode een dramatisch verslechterde machtsverdeling te accepteren.

Wellicht heeft bij de grote inschikkelijkheid van onze regering ook het vooruitzicht van het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004 een rol gespeeld. Hoe dit ook zij, in negen lidstaten zal over de grondwet een referendum worden gehouden. Alleen al gezien de stemming in landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Polen is de kans levensgroot dat de grondwet zal sneuvelen. Daarna ligt een heronderhandeling in het verschiet, waarbij de meest voor de hand liggende aanpak is nuttige elementen van de Europese grondwet in te passen in het Verdrag van Nice.

Aangezien ook in Nederland een goedkeurend oordeel verre van zeker is, rijst de vraag met welke uitslag de Nederlandse regering de sterkste onderhandelingspositie zou hebben. Wellicht heeft zij het meeste baat bij een afwijzend oordeel. Dat geldt zeker wanneer de regering de kans wil grijpen op het vlak van het vreemdelingenbeleid eenzelfde *opt-out* als Denemarken te bedingen bij de heronderhandeling van het overigens uitstekend werkbare Verdrag van Nice.

Noten

- 1 Deze vorm van besluitvorming is speciaal ontworpen voor *legislatief handelen*. Hierin schuilt het grote verschil met het terrein van buitenlandse politiek, waarbij het er immers om gaat snel te reageren op steeds wisselende omstandigheden in de wereld. Dit is typisch *executief handelen*, waar de communautaire besluitvormingsmethode zich naar haar aard niet toe leent. Door het maken van uitzonderingen wordt in de Europese grondwet het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) onttrokken aan de communautaire besluitvorming. Het GBVB is en blijft dus op intergouvernementele leest geschoeid.
- 2 Vgl. Koen Koch, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 430.
- 3 R. Barents, 'Een grondwet voor Europa (II): de institutionele structuur', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, oktober 2004, blz. 34.

Het Handvest dreigt de beleidsvrijheid van de nationale overheid in te snoeren

pak zou zijn asielaanvragen door het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) te laten toetsen in buurlanden van de landen van herkomst. Daardoor valt ook de markt voor mensensmokkelorganisaties weg en verdwijnt het geld niet langer in de nationale asielbureaucratieën.

Tot besluit

Uit Nederlands oogpunt valt het Verdrag van Nice te verkiezen boven de Europese grondwet. De hoofdmoot van de grondwet – de verandering van het stelsysteem in de Raad van Ministers en de opwaardering van de Europese Raad – leidt tot een ongekende machtsverschuiving richting de grote lidstaten. Dat is fundamenteel strijdig met de communautaire gedachte.

Hoewel tijdens de onderhandelingen in Nice het stelsysteem al ter discussie stond, viel de schade

- 4 Ingevolge het huidige Verdrag van Nice dient een voorstel te kunnen rekenen op 72,3% van de totaal uit te brengen 321 stempunten. Daarnaast gelden nog twee andere criteria voor het halen van de gekwalificeerde meerderheid. De meerderheid van de lidstaten moet vóór stemmen en het voorstel moet de wil van ten minste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Laatstgenoemde criteria spelen in de praktijk echter geen rol van betekenis vanwege de allesoverheersende invloed van het puntencriterium.
- 5 *The Economist*, 26 juni 2004, blz. 13.
- 6 Daarnaast geldt nog één ander criterium: het voorstel moet door ten minste 55% van de lidstaten (15) worden gesteund. De ophoging van het getalscriterium met 5% kan worden gezien als doekje voor het bloeden van de kleine lidstaten.
- 7 F. Bolkestein, 'De liberale grenzen van Europa', in: *Liberaal Reveil*, december 2003, blz. 212.
- 8 Aldus R. Barents, 'Een grondwet voor Europa (IV): besluiten en besluitvorming', in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, december 2004, blz. 357. Met comitologie wordt de praktijk bedoeld dat de Commissie op bepaalde terreinen alleen uitvoeringswetgeving mag uitvaardigen na daartoe instemming van door de lidstaten ingestelde beheercomités te hebben verkregen.
- 9 *Ibid.*, blz. 358, tweede kolom.
- 10 Op het terrein van immigratie en integratie interfereren de volgende grondrechten met de uitoefening van de overheidsmacht: art. II-69 (gezinsvorming); art. II-70; art. II-75 (beroepsvrijheid en het recht te werken); art. II-78 (recht op asiel); art. II-79 (bescherming tegen uitzetting); art. II-84 (rechten van het kind); art. II-106 (verblijfsvrijheid); en art. II-107 (recht op rechtsbijstand). Voorbeelden van mogelijke hinderpalen voor de noodzakelijke sanering van de verzorgingsstaat zijn: art. II-87 (inspraak binnen de onderneming); art. II-88 (stakingsrecht); art. II-89 (kosteloze arbeidsbemiddeling); art. II-90 (ontslagbescherming); art. II-91 (rechtvaardige arbeidsvoorwaarden); en art. II-94 (toegang tot sociale zekerheid voor 'eenieder' die legaal verblijft; recht op bijstand, huisvesting en 'een waardig bestaan').
- 11 In dit licht is de nieuwe regeling van de strafrechtelijke samenwerking onwenselijk. De Europese grondwet schaft de intergouvernementele wijze van besluitvorming op dit terrein af. De EU zou voortaan op allerlei 'grensoverschrijdende' terreinen harmonisatiemaatregelen bij gekwalificeerde meerderheid moeten kunnen vaststellen. Raadsheer in de Hoge Raad Corstens werpt de vraag op waar deze drastische verruiming van de Uniebevoegdheden voor nodig is, aangezien de huidige samenwerking, die is gericht op het stap voor stap harmoniseren van kleine stukjes strafrecht, zeker niet onbevredigend verloopt (zie G.J.M. Corstens, 'Het einde van het nationale strafrecht?', in: *Nederlands Juristenblad*, 1 augustus

2003, blz. 1429-1430). Met Corstens ben ik van mening dat een geleidelijke aanpak van dit sterk aan de eigen rechtscultuur gebonden terrein de voorkeur verdient. Zo is het in dat verband evident dat het Nederlandse softdrugsbeleid onder de nieuwe Grondwet zwaar onder druk zal komen te staan.

- 12 Op het terrein van asiel lijdt deze regel echter uitzondering indien voor 1 mei 2004 reeds communautaire wetgeving is vastgesteld (Art. 67, lid 5 van 'Nice').
- 13 Voorbeelden zijn Kroatië, Bosnië, Macedonië, Servië, Albanië en Moldavië, alsmede een aantal andere nabuurlanden van de Unie, zoals Armenië en Georgië.

Mr drs Anton van Schijndel is advocaat te Amsterdam en kandidaat-Kamerlid van de VVD.

Liever geen referendum over Europese Grondwet

Het Europese Grondwettelijke Verdrag verschilt in een aantal opzichten van de vorige Europese verdragwijzigingen. Zo werd voor het eerst de onderhandelingsronde onder de lidstaten voorafgegaan door een breed debat in een ruim samengestelde Conventie; zo betekenen sommige bepalingen uit het Grondwettelijke Verdrag een radicale breuk met de bestaande institutionele opbouw van de Europese Unie; en zo werd nooit eerder in zoveel lidstaten besloten de ratificatie van een Europees Verdrag aan een referendum te onderwerpen. In deze bijdrage worden kanttekeningen gezet bij het referendum als instrument om het Grondwettelijk Verdrag goed te keuren. Juist de representatieve democratie biedt mogelijkheden een Europees draagvlak te creëren.

Het Europese Grondwettelijke Verdrag

Het Grondwettelijke Verdrag vindt zijn oorsprong op de Europese Raad van Laken van december 2001. Toen riepen de staatshoofden en regeringsleiders een Conventie in het leven die belast werd met het formuleren van aanbevelingen over de institutionele structuur van de Unie. De werkzaamheden van deze Conventie, die duurde van februari 2002 tot juli 2003, resulteerden in een Ontwerp Grondwettelijk Verdrag dat door Conventievoorzitter Giscard d'Estaing gepresenteerd werd op de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003. Op basis van dit ontwerp voerden de lidstaten in het kader van een klassieke Intergouvernementele Conferentie (IGC) onderhandelingen over een verdragwijziging. Deze besprekingen mondden in juni 2004 uit in een nieuw verdrag, dat door de staatshoofden en regeringsleiders op 29 oktober 2004 in Rome plechtig werd ondertekend. Vooral de bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag in werking kunnen treden, moet de tekst eerst geratificeerd worden door elke afzonderlijke lidstaat. Deze ratificatie moet zijn afgerond vóór oktober 2006, in overeenstemming met de nationale bepalingen van de 25 lidstaten. Dit betekent dat de ratificatie kan plaatsvinden via parlementaire goedkeuring, per referendum of beide.¹ Ongeveer de helft van de lidstaten, waaronder België, Italië en Duitsland, heeft geopteerd voor een parlementaire ratificatie. De andere helft, waar-

onder Polen, Spanje, Frankrijk, Groot-Britannië en Nederland, koos ervoor een referendum te houden.²

De voorstanders van een referendum voeren aan dat het Grondwettelijk Verdrag erg sterk ingrijpt in het dagelijks leven van de Europese burgers. Zij argumenteren dat er daarom een debat moet plaatsvinden over het Europese project en dat het Verdrag door de bevolking van de lidstaten moet worden gelegitimeerd. Vervolgens stellen zij dat een referendum de enige manier is om een dergelijk debat te organiseren en zodoende een draagvlak voor verdere Europese integratie te creëren. Ik ben het met de voorstanders van een referendum eens dat het Europese integratieproces behoefte heeft aan een brede legitimering door de Europese publieke opinie. Ik ga ook akkoord met de bewering dat zo'n draagvlak er alleen maar kan komen na een geïnformeerd debat onder de Europese bevolking. Maar ik ben het oneens met de stelling dat een referendum daartoe het enige, laat staan het meest opportune, instrument is. Een referendum is niet de juiste keuze; de representatieve democratie zou meer kansen op draagvlak kunnen bieden.

Een referendum creëert een vals gevoel van duurzame steun

De kern van mijn argumentatie is dat een referendum niet geschikt is om de opinie van de bevolking over het *Grondwettelijk Verdrag* te weten te komen. Conclusies over het al dan niet aanwezig zijn van een draagvlak voor verdere Europese integratie op basis van een referendum zijn daarom onvoldoende geldig en dragen bovendien grote risico's in zich. President François Mitterrand verklaarde ooit dat een referendum wel altijd een antwoord oplevert, maar zelden op de gestelde vraag. Dat is juist, en hij kon het weten. In 1992 werd het Verdrag van Maastricht nipt goedgekeurd in een referendum onder de Franse bevolking. Opinie-onderzoek bracht achteraf aan het licht dat een aanzienlijk deel van de Fransen het 'Europees' referendum had gebruikt om hun oordeel uit te spreken over de zittende president en regering, die beide hadden opgeroepen vóór het Verdrag van Maastricht te stemmen.

De les die hieruit getrokken moet worden, is dat

een referendum steeds het gevaar loopt gekaapt te worden door een ander, vooral eenvoudiger, onderwerp. Hoe abstracter en moeilijker het onderwerp van het referendum, hoe groter dit gevaar. Helaas voldoet het Europese Grondwettelijke Verdrag perfect aan de definitie van een complex en abstract dossier. De Europese tekst is, in tegenstelling tot de constituties van de lidstaten, geen korte opsomming van grondrechten. Het blijft ook niet bij een toegankelijke beschrijving van de institutionele vormgeving van het politieke systeem. Het Grondwettelijk Verdrag wijdt, integendeel, uit over details van de besluitvormingsprocedures en gaat zelfs in op de inhoud van een aantal beleidsterreinen. De omvang en complexiteit van de Europese teksten nodigen uit tot een referenduminzet die weinig of niets meer met de verdragswijziging te maken hebben.

Meestal wordt de positie van de zittende nationale regering het voorwerp van debat, zoals in Frankrijk bij het referendum over 'Maastricht' (1992) of in Ierland bij het referendum over het Verdrag van Nice (2001). Met betrekking tot het Grondwettelijk Verdrag wordt verder terecht verwezen naar het parallel lopende dossier van de Turkse onderhandelingen over toetreding tot de Europese Unie. In België heeft het extreem-rechtse Vlaams Belang zelfs schaamteloos aangekondigd dat het een referendum over het Grondwettelijk Verdrag in de campagne zou ombuigen tot een volksraadpleging over de Turkse toetreding.³ Ook in Nederland leggen politici zoals Geert Wilders een uitdrukkelijk verband tussen het Grondwettelijk Verdrag en het Turkse dossier.⁴ Zelfs bij het debat over het Grondwettelijk Verdrag in het Europees Parlement was Turkije nooit veraf in de interventies van de tegenstanders.⁵

Zo mogelijk nog belangrijker is de vaststelling dat de 349 bladzijden van het Grondwettelijk Verdrag onmogelijk toelaten dat het antwoord op één vraag de opinie van de bevolking over de volledige tekst zou weerspiegelen. De bepalingen van het Verdrag zijn daarvoor veel te divers en veel te complex. Moet men bijvoorbeeld vóór of tegen het Verdrag stemmen als men voorstander is van een Europese minister van Buitenlandse Zaken, maar tegenstander is van een permanente voorzitter van de Europese Raad? Het Verdrag bevat immers bepalingen over beide aspecten in die zin. Of moet men tegen het Verdrag stemmen omdat men in principe wel voor een Europese minister van Buitenlandse Zaken is, maar tegen de bepalingen daarover in het Verdrag omdat

die deze functie onder aansturing brengen van zowel de Raad van Ministers als van de Europese Commissie? Sommige Belgische voorstanders van het referendum hebben zelfs even met de idee gespeeld de valkuil van de complexiteit te ontwijken door de bevolking een reeks van vragen voor te leggen. Hoe die vragen dan geselecteerd moesten worden en in welke mate die dan het volledige Verdrag zouden afdekken, bleef echter onduidelijk.⁶ Gelukkig is die optie van de meervoudige vraagstelling snel verlaten.

Ook nog relevant in dit verband is dat een referendum geen gemotiveerde voor- of tegenstem toelaat. Een tegenstem kan bijvoorbeeld komen van een nationalist die vindt dat het Verdrag te veel bevoegdheden aan het Europese niveau toekent, of van een Europese federalist die de mening is toegedaan dat het Europese niveau door het Grondwettelijk Verdrag juist te karig wordt toebedeeld. Meer in het algemeen kan de vraag gesteld worden of er veel Europese burgers zijn die kunnen beweren dat zij een gefundeerd antwoord kunnen geven op de vraag of men vóór of tegen het Grondwettelijk Verdrag is. Met

Een referendum loopt steeds het gevaar gekaapt te worden door een ander, vooral eenvoudiger, onderwerp

andere woorden, het is lang niet zeker dat een eventuele meerderheid in het voordeel van het Grondwettelijk Verdrag een weerspiegeling zou zijn van een brede steun voor de inhoud van dat Verdrag; net zo min dat een afwijzing van de Verdragstekst per definitie zou betekenen dat de bevolking de verdere stappen in het integratieproces niet zou steunen.⁷

Alleen in lidstaten waar de ontwikkeling van de EU de burgers beroert of waarin er onder de bevolking een gepolariseerde opinie over het integratieproces leeft, is er enige kans dat een referendum over het Grondwettelijk Verdrag ook metterdaad over dat Verdrag gaat. Denemarken is een typisch voorbeeld van een lidstaat waar een referendum wellicht een zinvol instrument is om een debat te organiseren en er het draagvlak voor Europa mee te testen. In vele andere lidstaten leent de context van de opinievorming zich echter onvoldoende voor een zinvol debat en voor een betrouwbare interpretatie van de uitkomst. Wanneer bovendien een referendum wordt gehouden

zonder opkomstplicht, dan wordt een interpretatie van de uitslag trouwens nog problematischer.

Kortom, een referendum is nagenoeg altijd ongeschikt om de mening van de bevolking over Europa te weten te komen, laat staan om conclusies te trekken over het Europese draagvlak onder de bevolking. Juist omdat er geen zekerheid is over de motivatie van de publieke opinie, is het bovendien een illusie te denken dat via een referendum een draagvlak voor verdere Europese integratie kan worden gecreëerd. *Men komt simpelweg de 'volkswil' niet te weten door middel van een referendum.* Wie het tegendeel beweert, misbruikt het Europese project in naam van de referendum-fetisj of heeft een andere agenda: liberale en groene politici bezondigen zich weleens aan verheerlijking van de referendum-methode als zodanig, terwijl nationalistische en extremistische partijen een Europees referendum simpelweg misbruiken. Bovenstaande argumentatie ontkracht, met andere woorden, het belangrijkste argument van de voorstanders: die stellen immers dat een referendum de enige mogelijkheid is nu eens eindelijk een

Men komt de volkswil niet te weten door middel van een referendum

ernstig debat over Europa te voeren ten behoeve van het scheppen van een draagvlak voor het Europese project. Gezien de geschetste problemen zou het immers voorbarig en onverstandig zijn op basis van een positieve uitslag van een Europees referendum te besluiten dat 'de' bevolking de verdere stappen in het Europese integratieproces voluit steunt, of, omgekeerd, op basis van een negatieve uitslag te concluderen dat de burgers het Europese project afkeuren. Helemaal ongehoord zou het zijn als een positief resultaat politici het gevoel zou geven dat er duurzame steun bestaat die toelaat ongestoord verder te werken zonder nog verdere pogingen te ondernemen de bevolking over het Europese project te informeren of haar er verder bij te betrekken.

Ook pan-Europees referendum biedt geen oplossing

Vanuit bovenstaande argumentatie moet het voorstel een pan-Europees referendum te houden trouwens beschouwd worden als een nog slechter idee. Dit

idee werd geopperd door een groep Conventieleden en later overgenomen door een aantal nationale politieke partijen, zoals de Vlaamse christen-democraten. De hele opzet van een referendum wordt immers nog problematischer naarmate men de schaal vergroot. Hoe valt in heel Europa tegelijk een zinvol debat te organiseren? Daar komt nog bij dat, volgens de huidige verdragsbepalingen, goedkeuring van een nieuw verdrag toekomt aan de afzonderlijke lidstaten en niet aan alle lidstaten samen. Bovendien is het onduidelijk hoe een afzonderlijke lidstaat aan de uitslag van een pan-Europees referendum legitieme conclusies kan verbinden ten behoeve van het eigen oordeel over het Grondwettelijk Verdrag of, nog belangrijker, over het bestaan van een eigen nationaal draagvlak voor het Europese project.

Lang leve de representatieve democratie ... in aangepaste vorm

Betekent dit nu dat de burger niet in staat zou zijn zich een mening te vormen over een complexe materie als de Europese integratie? Wellicht heeft elke burger wel de intrinsieke capaciteit zich over ingewikkelde zaken gefundeerd uit te spreken, maar het strategische spel van de nationale politieke elites laat thans in de meeste lidstaten niet toe dat er een stevig debat over Europa gevoerd wordt. Het gevolg is dat er nauwelijks informatie wordt verstrekt, waardoor een minimale opinievorming geen kansen krijgt. Ik ben het volmondig eens met de aanhangers van een referendum dat een debat over 'Europa' absoluut en dringend noodzakelijk is. Het integratieproject is thans veel te weinig voorwerp van debat. Zo is in België, dat zich graag de kampioen van de Europese integratie laat noemen, een publieke discussie nagenoeg volledig afwezig. De politieke agenda is zeer sterk op het binnenland gericht, terwijl de populaire media nauwelijks aandacht besteden aan internationale thema's met een politiek karakter.

Om een draagvlak te creëren voor verdere stappen in het integratieproces is in elk geval een minimum aan opinievorming en dus aan debat nodig. Ik geef toe dat een referendum zo'n debat op gang kan brengen. De gevaren dat er een fout debat gevoerd wordt en dat er foute conclusies aan worden verbonden, zijn echter te groot. Bovendien zijn er andere mogelijkheden om informatiedoorstroming, discussie en uiteindelijk ook het draagvlak te toetsen of zelfs te creëren. In de Europese lidstaten biedt de *representatieve democratie* immers in prin-

cipe voldoende mogelijkheden dit alles te bereiken. Verkiezingen en parlementaire controle nemen in deze strategie een centrale plaats in. *In een vertegenwoordigende democratie is het scheppen van een draagvlak via verkiezingen en permanente parlementaire waakzaamheid te prefereren boven onzekere draagvlak-creatie door middel van referenda.* Voorwaarde is wel dat valkuilen die even inherent zijn aan referenda als aan verkiezingen, vermeden worden. Wanneer die zijn ontweken, biedt de electorale cyclus meer mogelijkheden tot het scheppen van een duurzaam draagvlak dan directe burgerdemocratie.

In de eerste plaats is er de Europese stembusgang. Het is juist dat het Europees Parlement het Grondwettelijk Verdrag niet goed te keuren heeft. Maar het doet wel een politiek zwaarwegende uitspraak over de tekst, en uiteraard verkeren de Europarlementariërs in een heel goede positie om namens hun kiezers de toekomst van Europa te bespreken.* Net zoals bij een referendum moeten de Europese volksvertegenwoordigers er dan wel van kunnen uitgaan dat ze van hun kiezers een gefundeerd mandaat hebben gekregen om zich namens hen over Europa, en meer specifiek zelfs over het Grondwettelijk Verdrag, uit te spreken. Als het om een Verdrag gaat, kan dit alleen maar als bij de Europese verkiezingscampagnes het thema van het Verdrag uitdrukkelijk aan de orde komt, zodat de kans reëel is dat een stem voor een kandidaat-europarlementslid mede ingegeven is door het standpunt van zijn partij over het Verdrag.

Het is waar dat ook de opinievorming tijdens Europese verkiezingscampagnes niet volmaakt verloopt en dat daarom Europese verkiezingen thans evenmin zorgen voor een betrouwbaar draagvlak. Maar daaraan kan gewerkt worden. Indien politici beweren dat hun Europese opinies gedragen worden door hun electoraat, dan is het onontbeerlijk dat zij tijdens campagnes hun Europese standpunten uiteenzetten en voorwerp van debat maken. Het afzonderlijk organiseren van de verkiezingen voor de diverse bestuursniveaus zou dit proces zeker ondersteunen. Zo was het vooral in België de afgelopen jaren een probleem dat de bevoegdheden en de dossiers van het Europese, federale en Vlaamse niveau op één hoop werden gegooid tijdens campagnes die leidden tot gelijktijdige verkiezingen voor parlementen op verscheidene niveaus.

Betekent een pleidooi voor 'echte' Europese verkiezingen dan dat Europa géén campagnethema zou mogen zijn bij nationale verkiezingen? Integendeel.

Het huidige Verdrag bepaalt dat het juist de regeringen van de lidstaten zijn die onderhandelingen over verdragswijzigingen uiteindelijk beslechten. Aangezien de samenstelling van nationale regeringen gebaseerd is op de machtsverhoudingen binnen de nationale parlementen, moeten politieke partijen veel meer dan nu het geval is bij nationale verkiezingen, kleur bekennen wat betreft de standpunten die zij in de Europese fora willen innemen. Uiteraard heeft het geen zin daarbij in te gaan op de technische details uit alle beleidsterreinen. Het is wel opportuun de grote lijnen in de campagne duidelijk te maken, en zeker de standpunten over belangrijke dossiers, zoals de financiering, de uitbreiding en de institutionele hervormingen.

Bovendien, in een parlementaire democratie stopt het werk van gekozen mandatarissen niet na de verkiezingen. Zeker met betrekking tot internationale dossiers, waarin de uitvoerende macht een sterke positie heeft, is er behoefte aan permanente controle. Dat betekent niet alleen toezicht op de onderhandelingspositie van de regeringsvertegenwoordigers in Europese fora, maar ook een stevig inhoudelijk debat tijdens de parlementaire behandeling van Europese dossiers. Dit geldt uiteraard voor de routinematige technische dossiers, maar vooral ook voor de ratificatie van Europese verdragen. Ook deze controle laat thans in heel wat lidstaten te wensen over, met als gevolg dat er nauwelijks debat is en er ook geen informatie over Europa via de media tot de burger doordringt. Permanente aandacht voor Europa zou dit euvel verhelpen en een grote stap in de richting van een duurzaam draagvlak betekenen.

Soms beweren politici dat internationale en Europese thema's te onbelangrijk zijn om er in het parlement veel aandacht aan te besteden. Het is echter intellectueel oneerlijk te stellen dat Europa 'de mensen niet hoeft te interesseren'. Veel meer dan politieke elites (willen doen) beseffen, bepaalt Europa de marges waarbinnen de binnenlandse beleidsopties kunnen worden bepaald. Juist omdat Europa erg veel rechtstreekse *impact* heeft op de dagelijkse leef- en werkomgeving, hebben de Europese burgers in een representatieve democratie recht op een *gefundeerde* keuze tussen de Europese opinies van diverse politieke partijen. Dat recht krijgen ze pas wanneer Europa voorwerp wordt van debat tijdens Europese én nationale verkiezingscampagnes. In dit verband wordt de Europese Unie – net als elk ander politiek systeem trouwens – pas echt democratisch gelegitimeerd



indien de inhoudelijk gestoffeerde campagnes be-
kroond worden met een *opkomstplicht* tijdens de ver-
kiezingen zelf. Kortom, het is correct dat de electo-
rale en de parlementaire logica van de representatieve
democratie onderhevig zijn aan gelijksoortige pro-
blemen als referenda. Indien deze euvels overwonnen
worden, dan biedt de *indirecte democratie* minstens
evenveel mogelijkheden voor het voeren van een de-
bat en, vooral, veel meer mogelijkheden voor scep-
ping van een draagvlak. Meer nadruk voor het par-
lementaire werk verzekert immers steeds terugkerende
en zelfs permanente in plaats van eenmalige aan-
dacht voor Europa: Europese en nationale parlemen-
tariërs worden bij een herwaardering en bijsturing
van de parlementaire democratie gedwongen continu
te werken aan het draagvlak, omdat ze steeds het
gevaar lopen electoraal afgerekend te worden op hun
Europese standpunten. Bovendien kunnen zij zich
als deskundigen verdiepen in de complexe details
van het Grondwettelijk Verdrag, zodat het voeren
van het debat en het achteraf uitspraak doen over de
inhoud van het dossier werkelijk gefundeerd zijn.

Geen elitair pro-Europees standpunt

Tot slot nog twee belangrijke opmerkingen. Een
pleidooi *tegen* een referendum wordt al te gemakke-
lijk gebruikt om de auteur ervan in de hoek van het
paternalistisch elitarisme te duwen. Met bovenstaan-
de motivatie kan dat bezwaarlijk gebeuren. Zij gaat
er immers van uit dat elke burger niet alleen in staat
is zich een oordeel te vellen over het Grondwettelijk
Verdrag, maar dat hij/zij ook de kans moet krijgen
zich uit te spreken over dergelijke essentiële hervor-
mingen van zijn/haar samenleving. De hierboven
opgesomde argumenten wijzen echter in de richting
van een veel adequater gebruik van de mogelijkheden
die de representatieve democratie biedt. Het is waar
dat de opgesomde voorwaarden nauwelijks gecree-
erd werden in de aanloop naar het Grondwettelijk
Verdrag. Ik zie hierin echter onvoldoende redenen
dan maar meteen naar een referendum te grijpen als
alternatief instrument. Laat het vooral een les zijn
de wezenlijke dossiers die nog op de plank liggen,
zoals de volgende uitbreidingen en de toekomstige
financiering van de Unie, op een manier aan te pak-
ken die de representatieve democratie waardig is.

En dan nog dit. Pleiten tegen een referendum
komt soms voor bij Europese federalisten die vrezen
dat de bevolking het Grondwettelijk Verdrag weleens
zou kunnen afkeuren. Dit is uiteraard niet de moti-

vatie van de redenering zoals die hier werd uiteenge-
zet. Indien het Grondwettelijk Verdrag niet geratifi-
ceerd wordt, dan wordt de Europese Unie inderdaad
in een diepe crisis gedompeld. Diegenen die het
Europees project gunstig gezind zijn, moeten dan
maar eens denken aan één van de prominentste Eu-
ropese pioniers, Jean Monnet, die in zijn memoires
schreef dat Europa alleen maar grote stappen vooruit
zet op crisismomenten.⁸ Monnet had, zoals vaak,
gelijk. Sla de geschiedenis van de Unie er nog maar
eens op na. Maar laat zo'n crisis dan wel grondig
gefundeerd zijn en niet gebaseerd op het dubbelzini-
g en onvolmaakt antwoord van de Europese burger
op een al dan niet bewust verkeerd begrepen vraag.

Noten

- * Inmiddels heeft het EP zich in grote meerderheid ten
gunste van de Europese Grondwet uitgesproken (eindred.).
- 1 Voor een uitgebreid overzicht van de discussies in de
Conventie en van de onderhandelingen in de IGC, zie
<http://european-convention.eu.int/>. Voor de tekst van het
Grondwettelijke Verdrag zelf zie o.a. het *Publicatieblad van
de EU* (PB C 310 van 16 december 2004) of bezoek
http://europa.eu.int/constitution/index_nl.htm.
- 2 Een steeds geactualiseerd overzicht van de ratificatieproce-
dures kan gevonden worden op:
<http://europa.eu.int/constitution/futurum/>
- 3 'Belang gaat waken over eigen kwaliteit', in: *De Standaard*,
17 januari 2005.
- 4 Voor een overzicht van de Nederlandse standpunten, zie
www.grondweteuropa.nl
- 5 Zie <http://www.europarl.eu.int/europe2004/> voor de
discussies in het Europees Parlement.
- 6 Zie bijv. het 'Voorstel van resolutie tot organisatie van een
volksraadpleging over de toekomstige Europese Grondwet'
van Geert Lambert en Els Van Weert, Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers, DOC 51 0317/001.
- 7 Of een referendum nu bindend is of niet, doet niet terzake;
welke politieke partij zal het aandurven zich tegen
'de volkswil' te keren tijdens een op een niet-bindend
referendum volgende parlementaire ratificatie?
- 8 J. Monnet, *Mémoires*, Parijs: Fayard, 1976.

Peter Bursens is verbonden aan het Departement Politieke
Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen.

Machtsverdeling en besluitvaardigheid in een uitbreidende Unie

Toen de regeringsleiders hun eerste aarzelingen hadden overwonnen en in juni 1993 in Kopenhagen besloten het lidmaatschap van de Europese Unie open te stellen voor de voormalige Oostbloklanden, was direct duidelijk dat er forse institutionele aanpassingen nodig zouden zijn om de EU bestuurbaar te houden. De besluitvormingsstructuur, ooit ontworpen voor zes leden, was al overbelast met 15 leden, laat staan 25. Het Verdrag van Amsterdam van 1997 was een eerste hervormingspoging, maar daar bleek men de handen vol te hebben aan de losse eindjes van de monetaire unie in wording uit het Verdrag van Maastricht. De tweede poging leidde in 2000 tot het Verdrag van Nice, een compromis van de kleine uurtjes, waarvan al snel werd onderkend dat het doel was gemist: de bestuurbaarheidsproblemen waren er niet mee opgelost.

Toch heeft het Verdrag van Nice wellicht wel degelijk bijgedragen aan de succesvolle uitbreiding naar het Oosten, namelijk door de 'oude' lidstaten meer garanties te geven dat hun belangen in een uitgebreide Unie zouden zijn gewaarborgd. Dit werd bereikt door de machtsbalans te verschuiven van kleine naar grote landen, in de veronderstelling dat de eensgezindheid tussen de (kleine en grote) oude lidstaten groter zou zijn dan die tussen de oude en de (grotendeels kleine) nieuwe lidstaten. De op die manier gerustgestelde oude lidstaten hadden vervolgens minder reden om de uitbreiding te blokkeren.¹ Hoe het ook zij, nog vóór de belangrijkste institutionele hervormingen van het Verdrag van Nice in november 2004 in werking traden, werden ze al herzien in de onlangs overeengekomen Europese Grondwet.

Dit artikel betoogt dat beide Verdragen de komende jaren *een machtsverschuiving* teweeg zullen brengen *van voornamelijk middelgrote naar grote landen*. De besluitvaardigheid van de Europese Unie, het uiteindelijke doel van de hervormingen, zal fors verbeteren, maar pas tegen het einde van dit decennium, wanneer de Europese Grondwet in werking treedt.

De besluitvorming verandert

Het belangrijkste besluitvormende orgaan van de EU – de Raad van de Europese Unie, ook bekend als de Raad van Ministers of simpelweg de Raad

– hanteert twee hoofdmethoden om beslissingen te nemen. Over zeer belangrijke zaken, zoals EU-uitbreidingen en Verdragswijzigingen, wordt met unanimité besloten. De meeste beslissingen in de Raad (zo'n 80%) worden echter genomen met 'gekwalificeerde meerderheid'. Vóór de uitbreiding, toen de EU nog uit 15 lidstaten bestond, werd een voorstel van de Europese Commissie door de Raad met gekwalificeerde meerderheid aangenomen wanneer het werd gesteund door 71% van de stemmen. Grote lidstaten (groot op basis van het aantal inwoners) beschikten daarbij over meer stemmen dan kleine lidstaten. Bij de uitbreiding van de EU per 1 mei 2004 zijn de tien nieuwe lidstaten in dit regime opgenomen, bij een gelijkblijvende meerderheidsdefinitie. Om een idee te geven van de stemverhoudingen: de vier grootste landen hadden ieder tien stemmen, Polen en Spanje acht, Nederland vijf en Cyprus, Malta en Luxemburg twee.

Op 1 november 2004 is het Verdrag van Nice in werking getreden, wat een aanzienlijke wijziging van de besluitvormingsregels in de Raad inhoudt. In de nieuwe stemverdeling neemt de differentiatie tussen de lidstaten toe, omdat de grote landen hun stemmenaantal sterker zien stijgen dan de kleine landen. De definitie van gekwalificeerde meerderheid wordt daarbij een stuk ingewikkelder dan in het 'historische' regime. Naast een ruime meerderheid van het aantal stemmen (72,3%) moet ook de meerderheid van het aantal lidstaten, die ook nog eens ten minste 62% van de bevolking van de EU vertegenwoordigt, het voorstel van de Commissie in de Raad steunen alvorens het wordt aangenomen. Wanneer Bulgarije, Roemenië en Kroatië tot de EU toetreden (omstreeks 2007), worden zij ingepast in de stemverdeling van Nice en wordt de meerderheidsdefinitie naar evenredigheid aangepast.²

De besluitvormingsregels veranderen opnieuw op 1 november 2009, als gevolg van invoering van de Europese Grondwet.³ De belangrijkste wijziging ten opzichte van het Verdrag van Nice is dat het stemcriterium volledig komt te vervallen. Er blijven twee (licht gewijzigde) besluitvormingscriteria over, zodat een gekwalificeerde meerderheid moet bestaan uit ten minste 55% van het aantal lidstaten,⁴ die ten

minste 65% van de bevolking vertegenwoordigt. Om te voorkomen dat de drie grootste landen samen, die meer dan 35% van de bevolking vertegenwoordigen, besluiten in de Raad zouden kunnen tegenhouden, is daaraan toegevoegd dat een blokkerende coalitie uit ten minste vier lidstaten moet bestaan.

In dit artikel wordt de invloed van al deze veranderingen in de besluitvormingsregels op de *machtsverdeling* tussen de lidstaten en op de *besluitvaardigheid* van de Raad bestudeerd.⁵ Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gevolgen van de Verdragswijzigingen enerzijds en de gevolgen van de uitbreidingen van de EU – inclusief de mogelijke uitbreiding met Turkije omstreeks 2015 – anderzijds.

Winnaars en verliezers

De macht van de afzonderlijke lidstaten in de Raad, beter gezegd de mate van invloed op EU-beslissingen, is van meer afhankelijk dan alleen de besluitvormingsregels. Zo wordt de machtsverdeling mede beïnvloed door zaken als: wie bepaalt de agenda; vertonen de Raadsleden cultureel of historisch be-

gen met Bulgarije, Roemenië, Kroatië en (mogelijk) Turkije zorgen voor een verder, zij het bescheiden, machtsverlies van de bestaande lidstaten. Wel zal Turkije na toetreding, als bevolkingsrijkste land, het machtigste land van de EU worden.

Van de twee Verdragswijzigingen blijken vooral de grote landen te profiteren, ten koste van vooral de middelgrote landen. Binnen de groep grote landen zijn evenwel aanzienlijke verschillen zichtbaar. *Duitsland profiteert veruit het meest van de Verdragswijzigingen*, in het bijzonder van de Grondwet. Dit komt omdat de historisch bepaalde gelijkshakeling tussen Duitsland en de (kleinere) andere drie grote landen wordt losgelaten, doordat het bevolkingsaantal een belangrijke rol gaat spelen in de besluitvorming. De machtspositie van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Italië ten opzichte van Duitsland verslechtert de komende jaren dus aanzienlijk. De hier gehanteerde machtsmaatstaf maakt ook inzichtelijk waarom de regeringsleiders van Spanje en Polen zich zo lang tegen de Europese Grondwet hebben verzet: beide landen zien hun in het Verdrag van Nice bedongen machtstoename (vrijwel) volledig worden teruggedraaid door de Grondwet. Van de grote verliezers, de middelgrote landen, is Nederland de enige die (iets) profiteert van het Verdrag van Nice, vanwege die zo moeizaam bedongen ene stem meer dan de andere middelgrote landen (wat vooral België in het verkeerde keelgat schoot) en de introductie van bevolkingsaantal als machts criterium. De Grondwet holt ons machtsaandeel weer wat uit, maar *al met al neemt het Nederlandse machtsaandeel slechts zeer beperkt af* als gevolg van de Verdragswijzigingen.

Op basis van de verdeling in 'winnaars' en 'verliezers' kan een zeer ruwe inschatting worden gemaakt van de kans dat de Europese Grondwet door alle lidstaten wordt geratificeerd. Tot dusverre hebben 11 landen aangekondigd een referendum over de Grondwet te houden of een referendum serieus te overwegen. Deze landen zijn Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Nederland, Portugal, Tsjechië, Zweden, Denemarken, Finland, Ierland en Luxemburg. Wanneer de uitslag van deze referenda uitsluitend zou afhangen van de vraag of het nationale machtsaandeel toe- dan wel afneemt ten opzichte van de machtsverdeling onder de Nice-regels, dan zou de Grondwet in bijna de helft van deze landen worden verworpen (Spanje, Nederland, Portugal, Tsjechië en Zweden). De uitslag van deze referenda hangt echter ook af van de waarde die de bevol-

Voor de grote landen profiteren van de

Verdragswijzigingen

paald gedrag; hoe worden coalities gevormd?, enz. In dit artikel wordt met dergelijke factoren geen rekening gehouden, maar wordt de machtsverdeling benaderd door met behulp van kansberekening en de wet van de grote getallen te bepalen hoe vaak een land zich in een positie bevindt waarin het de uitkomst van een Raadsbeslissing kan beïnvloeden.⁶ Een land heeft een dergelijke beslissende stem wanneer een 'winnende coalitie' (een groep lidstaten die samen een Commissievoorstel kan aannemen) zónder dit land niet meer winnend zou zijn. De resultaten kunnen het beste worden geïnterpreteerd als de machtsverdeling op lange termijn of de machtsverdeling met betrekking tot een willekeurig onderwerp.

Wanneer eerst naar de uitbreidingen wordt gekeken (los van de Verdragswijzigingen), blijkt het aldus gedefinieerde gezamenlijke machtsaandeel van de oude lidstaten door de recente uitbreiding van de EU met ruim 30% te zijn gedaald, waarvan meer dan de helft voor rekening komt van de grootste vijf landen. De komende EU-uitbreidin-

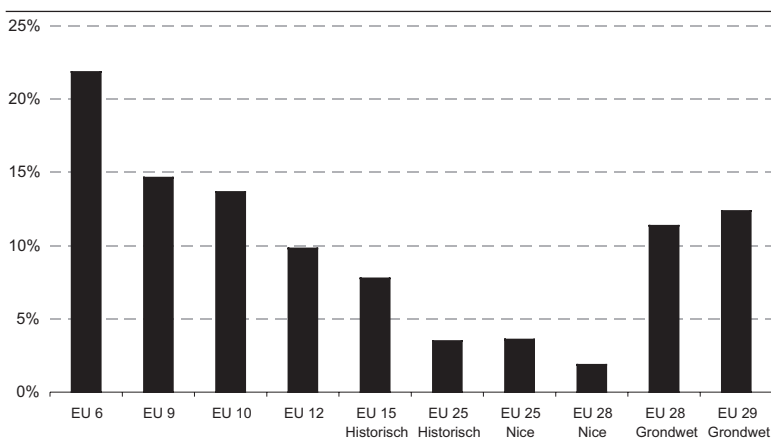
king van de diverse landen hecht aan het onderdeel waarop de Grondwet de grootste verbetering teweeg zal brengen: de besluitvaardigheid van de EU.

Een slagvaardige Europese Unie

Zowel het Verdrag van Nice als de Europese Grondwet had als voornaamste doel de besluitvaardigheid van de Raad te waarborgen met het oog op de uitbreiding van de EU. Om te beoordelen in hoeverre dit is gelukt, is de 'kans van aanname' van een willekeurig voorstel de meest gebruikelijke maatstaf. De kans van aanname is het aantal mogelijke 'winnende coalities' (dus de groepen landen die een Commissievoorstel kunnen aannemen) in procenten van het totale aantal mogelijke coalities. Net als de maatstaf voor de machtsverdeling, heeft ook deze statistische maatstaf zijn tekortkomingen. Zo voorziet de Grondwet in een substantiële toename van het aantal onderwerpen waarover bij gekwalificeerde meerderheid in plaats van unanimiteit zal worden beslist, maar deze duidelijke toename van besluitvaardigheid wordt niet meegenomen in de maatstaf. Grafiek 1 geeft de kans van aanname voor de diverse regimes weer; om deze in perspectief te plaatsen, is ook de historische ontwikkeling van deze *besluitvaardigheidsmaatstaf* opgenomen.

Grafiek 1

Besluitvaardigheid onder de verschillende regimes
Aantal winnende coalities in procenten van het aantal mogelijke coalities



De besluitvaardigheid van de Raad is volgens deze maatstaf gestaag gedaald sinds de oprichting van de EEG in 1957 (EU-6 in de grafiek), onder invloed van de opeenvolgende uitbreidingen.⁷ De meest re-

cente uitbreiding betekent onder de historische regels een forse verdere afname van de besluitvaardigheid. Het Verdrag van Nice verbetert niets aan deze situatie en heeft zijn doel wat dat betreft dus volledig gemist. Na toetreding van Bulgarije, Roemenië en Kroatië zal de besluitvaardigheid onder het Verdrag van Nice zelfs dalen tot c. 2%, tegenover 22% in de oorspronkelijke EU-6 en 8% in de EU-15. De Europese Grondwet herstelt het falen van Nice: de besluitvaardigheid neemt ineens toe tot ruim 11% en is daarmee ongeveer terug op het niveau van de jaren tachtig, nog daargelaten de toename van het aantal onderwerpen waarover onder de Grondwet met gekwalificeerde meerderheid kan worden beslist. De reden dat de besluitvaardigheid zo sterk stijgt onder de Grondwet, is de versoepeling van de meerderheidsregels, waarvan alle landen profiteren, niet alleen de grote.⁸ Het probleem is echter dat de EU nog ten minste vijf jaar zit opgescheept met het Verdrag van Nice, terwijl die vijf jaar juist doorslaggevend zijn voor een goede start van de uitgebreide Unie. Ook de publieke opinie over Europa, toch al niet erg positief, zal verder verslechteren indien de komende vijf jaar gekenmerkt worden door hoog oplopende meningsverschillen en verwaterde compromissen, de gangbare uitingsvormen van een lage besluitvaardigheid.

Blokkerende coalities

Een andere manier om de besluitvaardigheid te beoordelen, is te kijken naar blokkerende coalities. Dit zijn groepen landen die de besluitvorming in de Raad kunnen tegenhouden, omdat ze op basis van ten minste één van de besluitvormingscriteria kunnen voorkómen dat een meerderheid wordt gevormd. Zo kan onder het Verdrag van Nice een groep tegenstemmende landen die meer dan 38% van de bevolking vertegenwoordigt, besluiten blokkeren, omdat de voorstanders dan niet meer kunnen voldoen aan de eis dat

ze minimaal 62% van de bevolking moeten vertegenwoordigen. Hieronder wordt voor drie groepen mogelijk 'belanghebbende' landen bekeken in hoeverre deze in de diverse regimes een blokkerende

coalitie kunnen vormen in de Raad. Aangezien voor Verdragswijzigingen en voor de vaststelling van het EU-budget unanimitieit is vereist, zegt deze analyse op zich zelf niets over de moeilijkheid van het doorvoeren van fundamentele wijzigingen in het EU-beleid. Ieder afzonderlijk land kan daarbij een 'blokkerende coalitie' vormen, zodat elke uitbreiding van het aantal lidstaten dergelijke Verdragswijzigingen moeilijker maakt. De analyse van blokkerende coalities geeft wel meer inzicht in de mate waarin de – vaak minstens zo belangrijke – invulling van EU-beleid in de Raad kan worden beïnvloed (c.q. gefrustreerd) door de belanghebbende landen.

Arme-landen'-coalitie. Een arm land wordt hier gedefinieerd als een land waarvan het inkomen per hoofd van de bevolking minder is dan 75% van het EU-gemiddelde. Deze inkomensgrens is gekozen omdat deze ook geldt voor de toegang van Europese regio's tot de EU-structuurfondsen. Ook wordt rekening gehouden met gevestigde belangen, door de landen die arm zijn (en dus relatief veel EU-structuurfondsen ontvangen) in één regime, ook in het volgende regime tot de 'arme landen' te rekenen, zelfs als ze dat op basis van de 75%-definitie niet meer zijn. Als we op deze manier te werk gaan, dan blijken de arme landen in de EU-15 (Spanje, Griekenland en Portugal) géén blokkerende coalitie te kunnen vormen. Sinds de forse toename van het aantal arme landen als gevolg van de recente uitbreiding kunnen ze dit wel; dit blijft zo onder de Grondwet.

Grote-landen'-coalitie. De grootste drie landen (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) kunnen in de EU-15 en onder het Verdrag van Nice een blokkerende coalitie vormen, met een korte inperking van hun macht in de tussenliggende zes maanden (historisch overgangsregime). Bij de inwerkingtreding van de Europese Grondwet is hun blokkerende macht definitief voorbij. De Grondwet heeft immers als extra criterium toegevoegd dat een blokkerende coalitie uit ten minste vier landen moet bestaan. Zonder deze toevoeging zouden drie van de vier grootste landen samen op basis van het bevolkingscriterium een blokkerende coalitie hebben kunnen vormen. Overigens kunnen de vier grootste landen onder alle hier bekeken regimes besluiten in de Raad blokkeren.

Anti-SGP-sancties'-coalitie. Als laatste wordt hier een coalitie bestudeerd die tegen het opleggen van de sancties in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) zal zijn. Het SGP voorziet in de mogelijkheid fi-

nanciële sancties op te leggen aan een lidstaat met een excessief begrotingstekort die dit tekort niet binnen de afgesproken tijd weer beneden de 3% brengt. De 'anti-SGP-sancties'-coalitie is een geval apart, omdat er andere besluitvormingsregels en dus andere blokkadegrenzen voor gelden. Ten eerste mogen alleen de eurogebied-landen, zonder het land in kwestie, meestemmen (de sanctiemogelijkheid geldt immers ook alleen voor eurogebied-landen). Ten tweede is de meerderheidsregel anders, namelijk ten minste tweederde van de stemmen, ongerekend het land in kwestie, onder zowel de historische regimes als onder het Verdrag van Nice. Onder de Grondwet geldt dat ten minste 55% van de lidstaten moet vóórstemmen en dat deze ten minste 65% van de bevolking moet vertegenwoordigen, wederom het land in kwestie niet meegerekend. Als extra voorwaarde geldt dat een blokkerende minderheid moet bestaan uit minimaal drie lidstaten.

De coalitie van landen die (waarschijnlijk) tegen het instellen van sancties is, is gebaseerd op de tegenstemmers in de Raad in november 2004, toen over het opleggen van sancties aan Frankrijk en Duitsland werd besloten. Deze potentiële coalitie bestaat uit Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal, Ierland en Luxemburg. Deze groep landen, minus één willekeurig land, vormt onder alle regimes een blokkerende coalitie. Ook wanneer wordt verondersteld dat Ierland en Luxemburg, die per slot van rekening zelf geen buitensporige tekorten hebben, zich de volgende keer bij de vóórstemmers voegen, blijft gelden dat de overige vier landen, minus één willekeurig land, een blokkerende coalitie kunnen vormen onder alle regimes. Dit verandert zelfs niet wanneer de vermoedelijk snelste euro-invoerders onder de nieuwe lidstaten – de ERM II-deelnemers Estland, Litouwen en Slovenië – tot de vóórstemmende eurogebied-landen worden gerekend. Met andere woorden: het lijkt onwaarschijnlijk dat de sancties van het Pact ooit zullen worden opgelegd, zolang de grote landen zich daartegen blijven verzetten.

Besluit

Dit artikel schetst een aantal implicaties van de Verdragswijzigingen en de uitbreidingen van de EU. Daaruit blijkt dat Europa de van wezenlijk belang zijnde (vijf) startjaren van de uitgebreide Unie moet doorkomen met de *zeer lage besluitvaardigheid onder het Verdrag van Nice*, maar dat de Europese Grondwet de besluitvaardigheid van de EU vervolgens zal

doen stijgen tot ver boven het niveau van de EU-15. Van deze hogere besluitvaardigheid profiteren alle landen, maar de grote landen het meest. Het machtsaandeel van de grote landen stijgt dan ook door de Verdragswijzigingen; en Duitsland wordt het machtigste land van de EU – in ieder geval tot de toetreding van Turkije. Of de institutionele hervormingen de Europeanen metterdaad dichterbij hun ‘gezamenlijke bestemming’ zullen brengen – zoals het vijftig jaar oude Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal het formuleert – wordt daarmee meer en meer afhankelijk van de Europegezindheid van de grote landen.

Noten

- 1 Aldus bijv. Friedrich Heinemann, ‘The Political Economy of EU Enlargement and the Treaty of Nice’, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 19 (2002), blz. 17-31.
- 2 Het Verdrag van Nice houdt bij de stemverdeling wel rekening met de toetreding van Bulgarije en Roemenië, maar niet met die van Kroatië. Hier is ervan uitgegaan dat Kroatië hetzelfde aantal stemmen krijgt als andere landen met een vergelijkbare bevolkingsomvang. De definitie van gekwalificeerde meerderheid is zodanig aangepast, dat dezelfde percentages gelden als in de situatie zonder Kroatië.
- 3 Weliswaar kan de Grondwet na ratificatie (op zijn vroegst) in 2006 in werking treden, maar daarin is bepaald dat de besluitvormingsregels uit het Verdrag van Nice nog tot 1 november 2009 van kracht blijven.
- 4 Tijdens de IGC over de Grondwet werd op het laatste moment nog toegevoegd dat dit ten minste 15 lidstaten moeten zijn. Men heeft er blijkbaar niet bij stilgestaan dat de EU tegen de tijd dat de besluitvormingsregels uit de Grondwet in werking treden, uit ten minste 27 (en hoogstwaarschijnlijk 28) lidstaten zal bestaan. Aangezien een gekwalificeerde meerderheid onder het 55%-criterium dan al minimaal 15 lidstaten moet omvatten, is dit extra criterium irrelevant.
- 5 Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van Richard Baldwin & Charles Wyplosz, ‘The Economics of European Integration’, Berkshire: McGraw-Hill Education, 2004; en Richard Baldwin & Mika Widgrén, ‘Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details’, <http://www.cepr.org/content/en/articles/showarticle.php?ArticleID=10> (2004).
- 6 De machtsverdeling is berekend met behulp van de genormaliseerde Banzhaf-power-index. Voor een nadere uitleg, zie Dan S. Felsenthal & Moshé Machover, *The Measurement of Voting Power: Theory and Practice, Problems and Paradoxes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1998.
- 7 In 1973 traden Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toe (EU-9), gevolgd door Griekenland in 1981

(EU-10), Spanje en Portugal in 1986 (EU-12) en Finland, Oostenrijk en Zweden in 1995 (EU-15).

- 8 De grote landen profiteren wel meer dan de andere landen, vandaar de stijging van hun machtsaandeel. Overigens legt de stijging van de besluitvaardigheid als gevolg van de toetreding van Turkije meteen de vinger op de zere plek van deze maatstaf: het valt te betwijfelen of de toetreding van een zo afwijkend land als Turkije de besluitvaardigheid metterdaad zal verhogen, maar met dergelijke zaken houdt deze maatstaf geen rekening; deze weerspiegelt simpelweg de grotere machtsconcentratie die toetreding van Turkije teweeg zal brengen.

Drs S.A.M. Verkaart is beleidsmedewerker bij de divisie Monetair en economisch beleid van de Nederlandsche Bank.

Confrontatie met Barroso tekent volwassenheid Europees Parlement

Dinsdagmiddag 5 oktober 2004 verscheen de Italiaanse kandidaat-Commissaris Rocco Buttiglione voor de commissie burgerlijke vrijheden van het Europees Parlement. De hoorzittingen met de beoogde leden van de Europese Commissie waren toen een week aan de gang en trokken ongekende aandacht. Het Parlement zag meer televisieploegen dan ooit. In de weken daarna werd Buttiglione het brandpunt van een politieke strijd die zich, op het eerste gezicht, vooral tussen de linkerhelft van het Parlement en Commissievoorzitter Barroso leek af te spelen. De confrontatie had echter diepere wortels en zij kreeg bovendien vérstrekkende gevolgen.

Buttigliones rondedans

De hoorzittingen van 2004 werden vanaf het begin gekenmerkt door een grote mate van openheid en een aanzienlijke persactiviteit van de fracties in het Europees Parlement. De media azen op schandaaltjes. Rond sommige kandidaten hangt een sfeer van belangenverstrengeling of incompetentie. Buttigliones imago van oerconservatieve katholiek, goede vriend en biograaf van de paus, is hem vooruitgesnel. Een medewerker noemt zijn verzamelde uitspraken een *trip to the middle ages*. Zijn opvattingen over homoseksuelen en de positie van vrouwen vallen slecht bij progressief Europa. De commissie burgerlijke vrijheden (LIBE) spreekt zich na een stemming negatief uit over de kandidatuur van Buttiglione, een novum in de geschiedenis van het Europees Parlement. Barroso vindt een Europees Parlement tegenover zich dat zijn Commissie met de Italiaan op de post Justitie, Vrijheid en Veiligheid niet wil accepteren. Op 27 oktober 2004, enkele uren voor de stemming, trekt Barroso zijn voorstel terug en vraagt meer tijd, om de samenstelling van zijn Commissie te kunnen wijzigen.

Hoofdrolspeeler Buttiglione stelt zich achteraf allesbehalve terughoudend op: 'Ik denk dat mijn ervaring, afgezien van enkele pijnlijke aspecten, zeer nuttig is geweest. We hebben een groot politiek debat gehad over vrijheid, rechten, over geweten. De mensen hebben kunnen zien dat Europa niet alleen een kille bureaucratie is.'¹ In die zin heeft hij gelijk. De Europese politiek was voorpaginanieuws met

een inhoudelijk toegankelijk debat en een volksvertegenwoordiging die niet over zich heen liet lopen.

Buttiglione doet ook zijn beklag over de wijze waarop het EP hem tegemoet is getreden. Voor hem waren zijn uitspraken een kwestie van principes en moraliteit. Hij noemde zijn critici onliberaal, de aanvallen op zijn denkbelden een nieuwe 'inquisitie' en het optreden van het EP discriminerend. Hij gaat daarmee voorbij aan de essentie: de hoorzittingen zijn *geen filosofische discussies maar politieke debatten*, bedoeld om duidelijkheid te krijgen over de opvattingen, competentie en voornemens van de kandidaat-commissarissen. Deze opzet slaagde. De *hearings* brachten haarscherp aan het licht dat Buttiglione voor een meerderheid van het Parlement eenvoudigweg onaanvaardbaar was als Europees Commissaris.

De macht van het Europees Parlement is op dit punt echter geweldig ingeperkt door het feit dat het alleen over de Commissie als geheel stemt en dus geen individuele kandidaten kan weigeren. Het conflict speelt daarom vooral tussen het Europees Parlement en de lidstaten over de mate waarin het EP de samenstelling van de Europese Commissie kan beïnvloeden. Het EP heeft, door een *formeel recht* op assertieve wijze aan te wenden, een *informeel recht* weten te verwerven: het afwijzen van individuele kandidaat-commissarissen. Daarmee heeft het een *de facto* aanvulling op het Verdrag gecreëerd.

Het EP als Europees Congres

De hoorzittingen komen voort uit de wens van het Europees Parlement zeker te stellen dat de Commissie tweezijdig wordt gelegitimeerd – door het Europees Parlement en de Raad van Ministers – en dus ook aan beide instellingen verantwoording moet afleggen. Het recht van goedkeuring werd vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en in het Verdrag van Amsterdam uitgebreid naar de benoeming van de Commissievoorzitter.² De procedure voor de goedkeuring van de Commissie is niet voorgeschreven door het Verdrag, maar vastgelegd in de interne reglementen van het Parlement. Voor de hoorzittingen is daarbij gekeken naar de praktijk in het Amerikaanse Congres.³

Het oogmerk van de hoorzittingen is ten min-

ste drievoudig. Ze stellen het Europees Parlement in staat in de relatief korte periode tussen presentatie en benoeming een *evenwichtig eindoordeel* te vormen over *kandidaten*, die ook worden ondervraagd over hun visie en beleidsvoornemens. In die zin zijn de hoorzittingen een belangrijk onderdeel van het Europese politieke proces.

De gevolgde procedure geeft, ten *tweede*, duidelijk aan dat de *goedkeuring* van de Europese Commissie *allesbehalve* als een *formaliteit* wordt opgevat. Deze taakopvatting past bij de belangrijke rol die het Europees Parlement speelt, zeker sinds zijn wetgevende bevoegdheden in het Verdrag van Amsterdam sterk werden uitgebreid.

Ten *derde* zijn de hoorzittingen de enige manier om individuele Commissarissen te kunnen beoordelen en die beoordeling zwaar te laten wegen in de uiteindelijke stemming over de Commissie. Het is een noodzakelijke voorwaarde, wil het EP het recht verwerven invloed uit te oefenen op de samenstelling en portefeuillevreiding van de Commissie.

De kandidaat-commissarissen van de Commissie-Barroso verschenen tussen 27 september en 11 oktober 2004 voor dié Parlementscommissie die inhoudelijk overeenstemde met de portefeuille van de afzonderlijke kandidaten. Ze waren, zowel voor de kandidaten als voor het Parlement, een wisselend succes. Dat komt voor een deel door de opzet. Alle leden van het Parlement krijgen in principe de kans een vraag te stellen, met als gevolg dat de vergaderingen erg lang duren. Vaak zijn ze weinig levendig of verrassend. Bovendien bleek in dit geval dat de kandidaten op vele punten geïnstrueerd waren. Zo deden de kandidaten nauwelijks uitspraken over beleidsvoornemens van de Commissie of over hun opstelling in het geval zij het vertrouwen van het Parlement zouden verliezen.

De rol van de voorzitters van de Parlementscommissies bleek van belang. De meest geslaagde hoorzittingen waren die waar de voorzitters minder strak aan de tijdsplanning vasthielden en het stellen van aanvullende vragen aanmoedigden om zo een politieke dialoog te laten ontstaan.⁴ In de uitvoering van de hoorzittingen zijn dan ook talloze verbeteringen denkbaar.

Eindspel

Na het uitblijven van afdoende tegemoetkomingen van Barroso bereikten vier fracties – naast de

sociaal-democraten en liberalen ook de Groenen en de fractie van Europees Unitair Links (waar de SP deel van uitmaakt) – voorafgaand aan het debat op 26 oktober overeenstemming over een zeer beknopte gezamenlijke ontwerp-resolutie, met een heldere strekking: Barroso werd dringend opgeroepen de consequenties uit de hoorzittingen te trekken: ontslag of terugtrekking van kandidaten dan wel herschikking van portefeuilles.⁵

Barroso rekende er op dat moment nog op toch een meerderheid van het EP achter zich te krijgen. De liberalen bezetten de doorslaggevende middenpositie en Barroso ging ervan uit dat de meeste liberalen niet tegen de Commissie met de meest liberale signatuur ooit zou stemmen. Bovendien rekende Barroso erop dat de sociaal-democraten opnieuw verdeeld zouden stemmen, zoals eerder bij de stemming over zijn eigen kandidatuur. De Britten, Hongaren, Duitsers en Zweden had-

Hoorzittingen van het Europees Parlement vormen een belangrijk element van het Europees politiek proces

den allen een partijgenoot in de Commissie zitten. Barroso trachtte met zijn tegemoetkomingen in ieder geval een deel van de sociaal-democraten en liberalen te overtuigen en zo een, zij het krappe, meerderheid achter zijn Commissie te krijgen.

Het waren de sociaal-democraten die, minder dan 24 uur vóór de uiteindelijke stemming, Barroso's ogen openden. Fractie leider Martin Schulz 'informed him that, for the first time ever, all 200 Socialist members were agreed on the same course of action: they would vote against the Commission.'⁶ In een historische fractievergadering de avond daarvoor was, in aanwezigheid van de sociaal-democratische kandidaat-commissarissen, gebleken dat ook alle leden de fractielijn zouden volgen. Een gelijktijdig bezoek van Barroso aan de liberale fractievergadering mocht ook niet baten. Niet *alle* liberalen waren van plan tegen te stemmen, maar *tweederde* tegen was voor Barroso te veel.⁷ Geconfronteerd met de zekerheid van een meerderheid tegen zijn Commissie, kondigde Barroso op woensdagmorgen 27 oktober, enkele uren vóór de stemming, aan zijn voorstel in te trekken.

Partijpolitiek

Wat waren de overwegingen van Barroso tot op het laatste moment voet bij stuk te houden? Zoals hij zelf zei, moest hij het doen met de kandidaten die hij kreeg. Maar hij moet hebben beseft dat de toezeggingen die hij deed te gering waren, toen zowel sociaal-democraten als liberalen een portefeuillevissel vroegen. *De Volkskrant* sprak dan ook op 18 oktober van het 'nodeloos uitdagende optreden van Barroso', die zich 'verkeken zou hebben op de assertiviteit van het Parlement'.

Dat is een deel van het verhaal, maar de gebeurtenissen zijn niet alleen terug te voeren op het gebrek aan tactisch inzicht van Barroso en zijn gebrek aan bewegingsruimte. De leider van de conservatieve EVP in het Europees Parlement, de Duitser Pötering, speelde een belangrijke rol in de opstelling van zijn partijgenoot Barroso. Nog op 21 oktober sprak Pötering een onverhulde steunbetuiging uit voor de

en portefeuille van Kroes. Het heeft daarbij volgens ingewijden behoorlijke druk moeten weerstaan.

De context van de interinstitutionele verhoudingen

De gebeurtenissen rond de hoorzittingen wijzen op verschuivingen in de machtsverhoudingen binnen de institutionele driehoek van Parlement, Commissie en Raad. We kunnen de gebeurtenissen dan ook niet alleen opvatten als een confrontatie tussen het Europees Parlement en de Commissievoorzitter.

De lidstaten hebben het initiatief bij de benoeming van de nieuwe Europese Commissie. In een traditionele krachtmeting tussen de grote lidstaten werd eerst overeenstemming bereikt over de voorzitter. Barroso verscheen pas in tweede instantie op het toneel, toen de Britten niet akkoord gingen met de kandidaat van Duitsland en Frankrijk, de Belgische premier Guy Verhofstadt. Niettemin maakte Barroso als Commissievoorzitter een relatief sterke start. Er was kritiek vanuit het Europees Parlement op zijn voor sommigen wat al te liberale opvattingen en zijn opstelling rond de oorlog in Irak. Een meerderheid steunde niettemin zijn benoeming. Hij kwam verrassend snel met een voorstel voor de portefeuillevreeding en werd daarbij geprezen om zijn fijne neus voor machtspolitiek en zijn machiavellistisch optreden.¹⁰ 'A good communicator, tough and decisive,' oordeelt *The Economist*.¹¹ Zware posten gingen naar kleine landen en hij trotseerde in het bijzonder de Fransen door hun kandidaat de relatief lichte post transport te geven. Na het zwakke leiderschap van Prodi leek Barroso voor zichzelf een leidende rol op te eisen.

De bewegingsvrijheid van de Commissievoorzitter bij de samenstelling van zijn Commissie is beperkt. De eerste ontmoeting met de kandidaten die de lidstaten hem hadden gestuurd, noemde Barroso een 'blind date'.¹² In theorie kan de gekozen Commissievoorzitter kandidaten afwijzen, maar de criteria waaraan zij moeten voldoen, zijn zodanig vaag, dat ze geen basis vormen voor hun beoordeling.¹³ In de praktijk beperkte Barroso zich ertoe zich hard te maken voor een goede man-vrouw-verhouding.

Het oogmerk van de procedure waarin het Parlement enkel de Commissie als geheel goedkeurt, is de volksvertegenwoordiging een stem te geven, maar het spel van de lidstaten niet al te veel te verstoren. De 'nucleaire optie', waarin de hele Commissie wordt afgekeurd, is een paardenmiddel waarvan

De uitkomst van de affaire-Buttiglione wijst op verschuivingen in machtsverhoudingen tussen Parlement, Commissie en Raad

kandidatuur van Buttiglione,⁸ die naar eigen zeggen bereid is geweest zijn kandidatuur in te trekken. Pötering wist Barroso ervan te weerhouden daarop in te gaan, door te dreigen zijn fractie te adviseren in dat geval tegen de Commissie te stemmen.⁹ Barroso heeft zich hiermee te veel opgesteld als partijpoliticus, maar het uitstel van de stemming is vooral een *nederlaag voor de EVP* die, hoewel zij de grootste fractie is, haar zin niet kon doordrukken.

De afwikkeling van Barroso's tweede voorstel verliep voorspoedig. Ondanks het handhaven van Kroes was, met de terugtrekking van Buttiglione, de angel uit het conflict. We kunnen nog wel opmerken dat het Nederlandse voorzitterschap zich gedurende de hele crisis opvallend afzijdig heeft gehouden. *Het officiële Nederlandse standpunt* dat de situatie formeel een zaak tussen de gekozen Commissievoorzitter en het Europees Parlement is, staat tegenover de *ongeschreven regel* dat de fungerend voorzitter van de Raad een bemiddelende rol speelt. Nederland wilde echter vasthouden aan de kandidatuur

niet wordt verwacht dat het EP het snel zal toepassen. De procedure vloeit voort uit de traditionele machtsverhoudingen tussen de Europese instituties. Het gevaar is echter dat de Commissievoorzitter klem komt te zitten tussen de lidstaten en het EP. Dat is wat afgelopen jaar gebeurde. De eind oktober 2004 ontstane situatie kan dan ook niet alleen verklaard worden door de inschattingfouten van Barroso en Pötering. Wellicht was de opstelling van het EP voor Barroso net de hefboom die hij nodig had. Toen eenmaal duidelijk werd dat zijn Commissie geen meerderheid zou halen, konden de lidstaten hem niet langer weigeren concessies te doen.

De confrontatie tussen het Europees Parlement en Barroso was vooral een botsing met de lidstaten. Het EP heeft door zijn opstelling volstrekt duidelijk gemaakt dat de lidstaten er niet langer automatisch van uit kunnen gaan dat het Parlement hun afgevaardigden in de Europese Commissie zal goedkeuren. Voor de toekomst betekent dit meer armslag voor de Commissievoorzitter die, onder verwijzing naar de opstelling van het EP, meer greep zal hebben op de selectie van de kandidaten.

Partijvorming op Europees niveau

De interne cohesie van de fracties in het EP is in de afgelopen twintig jaar constant gegroeid. Volgden parlementariërs in de beginjaren van het verkoren Europees Parlement (vanaf 1979) nog vaak nationale loyaliteiten, steeds vaker volgen zij de lijn van hun fractie.¹⁴ De gebeurtenissen rond de hoorzittingen illustreren dit. In het geval van de sociaal-democraten kan hier zelfs sprake zijn van een nieuwe fase. Voor het eerst waren zij volstrekt eensgezind over een dergelijk belangrijk onderwerp: alle leden van de fractie zouden tegen het voorstel van Barroso stemmen. Daarbij wist de fractie zelfs de Britten binnenboord te houden, iets wat voorheen vaak bijzonder moeilijk was.

De strategie die vanuit het fractiebestuur rond de hoorzittingen werd gevolgd, was er dan ook vanaf het begin op gericht de gehele fractie bij de beoordeling van de Commissie te betrekken. Telkens werd duidelijk gemaakt dat niet de fractiespecialisten of het bestuur het eindoordeel zouden bepalen, maar de fractie als geheel. Deze opzet heeft gewerkt, waardoor de sociaal-democraten uiteindelijk in staat waren een doorslaggevende rol te spelen bij het besluit van Barroso. Dat toont ook aan dat het politieke gewicht van de fracties in het

Europees Parlement niet alleen afhangt van het aantal zetels, maar ook van hun *interne cohesie*.

Consequenties voor de komende periode

Ook wanneer er geen meerderheid tegen zijn Commissie was geweest, had Barroso er goed aan gedaan zijn voorstel in te trekken. Als hij zijn ambts-termijn was begonnen met een krappe meerderheid in het Parlement, waar hij lang op aan leek te sturen, dan had dat zijn positie, zowel tegenover Parlement als tegenover de lidstaten, behoorlijk verzwakt. Daarnaast heeft de Europese Commissie groot belang bij een goede werkrelatie met het Parlement, zeker omdat het EP vrijwel nooit besluiten neemt met een krappe meerderheid.¹⁵

De hoorzittingen hebben de positie van het Parlement aanzienlijk versterkt. Aangezien Commissie en Parlement vaak bondgenoten zijn, betekent versterking van de positie van het Parlement niet automatisch verzwakking van de rol van de Commissie. Het zal voor het Parlement voortaan een stuk gemakkelijker zijn een rol als gelijkwaardige partner op te eisen, tegenover zowel Commissie als Raad. De aandacht van de media, die met de hoorzittingen behoorlijk op gang gekomen is, speelt daarbij een niet onbelangrijke rol.

Tot besluit

Het belangrijkste directe uitvloeisel van de gebeurtenissen is een afspraak over een vernieuwd kaderakkoord tussen Parlement en Commissie. Een dergelijk akkoord werd voor het eerst overeengekomen met de Commissie-Prodi, die voor de taak stond de vertrouwensrelatie met het Parlement te herstellen na de affaire-Cresson in 1999, toen het Parlement de Commissie na een fraudeschandaal tot aftreden dwong. Het kaderakkoord formaliseert de werkverhouding tussen Commissie en Parlement op een aantal punten waar het Verdrag niet expliciet is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatievoorziening aan het Parlement, maar de belangrijkste kwestie is hoe de voorzitter van de Commissie zich opstelt in geval het Parlement het vertrouwen in een van zijn commissarissen opzegt.

Prodi deed in 1999 behoorlijk wat toezeggingen aan het Parlement en had, zoals hij het zelf ooit omschreef, voor elke Commissaris een ontslagbrief in zijn bureaulade liggen. Barroso is uitgebreid ingegaan op de wensen van het Parlement, dat op dit punt een scherpere formulering van het ka-

derakkoord verlangt.¹⁶ Hij benadrukte het grote belang van een goede relatie met het Parlement. *De onderhandelingen over het nieuwe kaderakkoord zitten op het moment van schrijven echter vast.*

De Europese Grondwet geeft het Parlement nog steeds niet het recht individuele kandidaten goed- of af te keuren, maar deelt het Parlement in vergelijking met het huidige Verdrag wel een grotere rol toe bij de keuze van de *Commissievoorzitter, wiens positie ten opzichte van de lidstaten daardoor behoorlijk wordt versterkt.*¹⁷ Het is de vraag of daarmee tegemoet wordt gekomen aan de noodzaak het EP de instrumenten te geven die het nodig heeft om zijn taak te kunnen vervullen, d.w.z. democratische controle uitoefenen op het bestuur van de Europese Unie.

De verhoudingen tussen de Europese instellingen zijn nog volop in beweging. Het Verdrag – en in de toekomst de Grondwet – kadert deze verhou-

De confrontatie Parlement-Barroso was vooral een botsing met de lidstaten en betekent ook meer armslag voor de EC-voorzitter

dingen wel in, maar fixeert deze niet. De feitelijke werkverhouding tussen Parlement, Commissie en Raad is niet alleen afhankelijk van verdragsteksten, maar ook van de wijze waarop deze instellingen zich opstellen. Het Europees Parlement heeft laten zien dat het, als het de *formele rechten* die bij zijn – sterk gegroeide – rol horen, niet krijgt, die rechten desnoods *feitelijk* opeist. Dat is grote winst voor het democratisch gehalte van het Europese beleidsvormingsproces en tekent de volwassenheid van het Europees Parlement. De fase dat het er slechts voor de sier bij zat, is definitief voorbij.

Noten

- 1 'Dit leek op een nieuwe inquisitie', in: *NRC Handelsblad*, 31 december 2004.
- 2 Andrew Duff, *How the European Parliament approves the European Commission*, European Parliament Working Document, 2005.
- 3 Waar overigens voor benoeming van regeringsfunctionarissen geen hoorzittingen worden gehouden: die keurt het Congres simpelweg goed of af. Zie Duff, *a.w. noot 2*.

- 4 Andrew Duff's commentaar op de minder geslaagde hoorzittingen is genadeloos: '[A] mechanistic approach succeeded only in bringing a breathless superficiality to the proceedings.' *Ibid.*, blz. 7.
- 5 *Gezamenlijke Ontwerpresolutie over goedkeuring van de Commissie*, Europees Parlement, document nr B6-0088/2004.
- 6 Rory Watson, 'Democracy is no crisis', in: *The Parliament Magazine*, 191, november 2004, blz. 27-28.
- 7 Sarah Ludford, 'Pester Power', in: *The Parliament Magazine*, 191, november 2004, blz. 18.
- 8 Oana Lungescu, 'Analysis: EU team hard to sell', *BBC News Website*, 21 oktober 2004 [<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3764050.stm>]
- 9 'Buttiglione bows out to resolve EU crisis', in: *The Daily Telegraph*, 31 oktober 2004 [<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2004/10/31/weu31.xml>]
- 10 'Hoorzittingen schaden beoogde Commissie niet', in: *Financieel Dagblad*, 8 oktober 2004.
- 11 'A knight in tarnished armour', in: *The Economist*, 30 oktober 2004.
- 12 'Meer dan een post ter discussie', in: *NRC Handelsblad*, 30 oktober 2004.
- 13 Art. 213.1 van het Verdrag van de Europese Gemeenschappen stelt: 'De Commissie bestaat uit 20 leden, die op grond van hun algemene bekwaamheid worden gekozen en die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden.'
- 14 S. Hix, A. Noury & G. Roland, 'Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001', in: *British Journal of Political Science*, te verschijnen.
- 15 Zie D. Corbey & D. Peereboom, 'De kookpot van Brussel: het Europese onbehagen en het politiek tekort', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 606-611.
- 16 De wensen van het Parlement zijn opgenomen in de 'Resolutie over de verkiezing van de nieuwe Commissie', die op 18 november 2004 werd aangenomen (document nr P6_TA(2004)0063).
- 17 Zie Duff, *a.w. noot 2*.

Jan Marinus Wiersma is lid van het Europees Parlement voor de PvdA en vice-fractievoorzitter van de sociaal-democratische fractie. Hij was vanuit het fractiebestuur nauw betrokken bij de hoorzittingen met de Europese Commissie.

Matthias Verhelst is beleidsmedewerker bij de Nederlandse delegatie van de sociaal-democratische fractie in het Europees Parlement.

Gevraagd: culturele dimensie van Europees buitenlands beleid

Kan Europa, ondanks de 'nieuwe onoverzichtelijkheid' (de term is van Jürgen Habermas) van de wereld na de Koude Oorlog, op basis van zijn eigen karakter de buitenwereld geloofwaardig duidelijk maken dat het zich niet ontwikkelt als nieuwe hegemonale mogendheid? Dat het, integendeel, met zijn buurlanden en de rest van de wereld vertrouwenwekkende betrekkingen wil scheppen, wat onontbeerlijk is voor goede verhoudingen op langere termijn en de van even groot belang zijnde gevoelsmatige banden? Van buitenaf wordt de Europese Unie vaak slechts als economische eenheid met een gemeenschappelijke munt opgevat, wat bepaald niet bijdraagt aan het scheppen van een vertrouwensbasis en op de lange duur zelfs de handelsbelangen schaadt. Een Europees economisch beleid zonder cultuurbeleid presenteert een Europa zonder ziel, en onbezielden zijn niet erg in staat anderen aan zich te binden. Terecht bedrijven de afzonderlijke Europese naties sinds lang een buitenlands cultureel beleid als integraal element van hun buitenlands beleid en dus ook hun buitenlandse economische betrekkingen. Dat was, is en blijft zinvol, maar in de steeds meer vanuit Brussel gereguleerde gezamenlijke Europese economische ruimte ontbreekt nagenoeg geheel een aanvullende en ondersteunende gezamenlijke Europese culturele component. Dit terwijl deze economische ruimte ook beschikt over karakteristieke zaken van uniek cultureel belang, die het waard zijn om er de buitenwereld mee kennis te laten maken.

De culturele sector wordt in Europa niet uitsluitend als winstgevend economische factor behandeld. Het culturele bedrijf wordt beschermd, deels ook gesubsidieerd. Culturele goederen en diensten worden niet geheel en al aan de vrije markt overgelaten, zoals frisdranken of wasmiddelen. Ze vallen (nog) niet ten prooi aan de liberaliseringsdruk in de mondiale concurrentiestrijd. Daarvan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn in het kader van de GATS (General Agreement on Trade in Services)-onderhandelingen in de wereldhandelsorganisatie WTO. Daarbij betonen vooral de Amerikanen zich voorstander van een volledig vrije markt.

De drijfveer voor deze dominante Europese houding is de overtuiging dat het de moeite waard en

van belang is het mozaïek van historische en huidige kunstzinnige uitingen, van talen en tradities, zeden en gewoonten en samenlevingspatronen te bevorderen en bewaren. Europa is immers verscheidenheid in eenheid. Na een eerste fase van wildwestkapitalisme is dit besef nu ook tot de nieuwe lidstaten doorgedrongen. Daar staan bijvoorbeeld wetsontwerpen voor vaste boekenprijzen op de agenda of voor lagere BTW op culturele goederen, zoals films en boeken.

Alleen een beschermende, defensieve houding zonder de bereidheid de scheppende sectoren actief te stimuleren, zal op den duur veranderen. Daarom worden in alle lidstaten van de EU creatieve projecten en officiële, niet op winst gerichte en particuliere culturele instellingen gesubsidieerd. Niet alleen omdat ze als kweekbed voor de ook economisch steeds belangrijker culturele sector beschouwd worden. Ook op basis van het besef van de waarde van culturele, persoonlijke ontplooiing, van de kracht die uitgaat van kritische bezinning en vernieuwing van spelers in het culturele veld, van de potentie tot sociale cohesie van gemeenschappelijk beleefde en gecreëerde artistiek-culturele manifestaties.

'Europa gaat niet alleen over markten, maar ook over waarden en cultuur [...] In de rangorde van waarden staan cultuurwaarden boven economische waarden. Terwijl de economie broodnodig is voor ons levensonderhoud, maakt cultuur ons leven werkelijk de moeite waard ...' Aldus de voorzitter van de nieuwe Europese Commissie J.M. Barroso in zijn openingsrede op 26 november vorig jaar op de Berlijnse conferentie 'Europa bezielen'. Als Europa als vertrouwenwekkend beschouwd en geaccepteerd wordt, kan het landen elders helpen hun culturele verscheidenheid, hun ziel, beter te beschermen en behouden.

Europa als nieuwe veiligheidszone, een bolwerk?

Het streven naar een autonoom Europees veiligheidsbeleid wordt binnen de Unie steeds luider beklemtoond; langzaam maar zeker lijkt het ook mogelijk te worden. Dat wekt buiten Europa wantrouwen, roept zelfs angstgevoelens op. Terecht? Tegenover de nieuwe burens in het oosten en zuidoosten van Europa werden op 1 mei 2004 nieuwe

douane- en visa-grenzen getrokken in een voorheen doorlaatbare culturele ruimte. Naast beperkingen op de terreinen arbeid en handel, alsmede bij allerlei traditionele persoonlijke banden, betekende dat ook de oprichting van hinderpalen voor vele contacten op cultureel, artistiek en wetenschappelijk gebied. De nieuwe buitengrens van de Europese Unie zou geen culturele grens mogen worden. In het kader van conflictpreventie is er juist behoefte aan een paneuropese compenserende intensivering van culturele wisselwerking, waarbij ook Rusland betrokken zou moeten worden. In het zogeheten Nieuwe Buurlanden Beleid van de Europese Unie, dat deels al gestalte krijgt, is de culturele component niet of uiterst spaarzaam vertegenwoordigd. In het gesprek met de nieuwe buurlanden, maar ook in de interculturele dialoog met de rest van de wereld, zou dit element echter onontbeerlijk zijn. Hetzelfde geldt overigens voor de zuidelijke Middellandse-Zeelanden.

De kwesties-Afghanistan en -Irak hebben laten zien dat traditionele militaire middelen niet voldoende zijn om vooroordelen en frustraties over terecht of ten onrechte als zodanig ervaren veranderingen te elimineren. Bovendien levert de import van democratische spelregels nog geen democra-

- De Europese Unie is ontstaan als vredesproject, omdat Europese nationale staten bereid waren hun eeuwenoude vetes, conflicten en oorlogen te begraven en via een reeks compromissen aan de onderhandelingstafel tot vreedzame verhoudingen te komen. Dat is op zich zelf een cultureel succes.
- Samen zijn deze staten dwingende criteria voor hun gemeenschap overeengekomen: vrede, vrijheid, de rechtsstaat; en politieke, sociale, economische en culturele verbondenheid.
- Deze verbonden Europese natie-staten beschouwen zich gezamenlijk als een 'soft power',² die de multilaterale dialoog zoekt met anders-georiënteerde derde landen.
- Gezamenlijk hebben zij het handvest van de mensenrechten in het Verdrag van Nice opgenomen en toegevoegd aan de nog te ratificeren Europese Grondwet, waarmee ze het alle burgers van Europa mogelijk hebben gemaakt zich politiek en sociaal te identificeren met Europa dank zij grondrechten waarop zij zich bij alle rechtbanken kunnen beroepen.
- Ten slotte hebben deze staten zich uitgesproken voor bescherming van de culturele veelvormigheid in Europa; uitvoering daarvan wordt bevorderd door hantering van het subsidiariteitsbeginsel.

De definitie van Europa als verscheidenheid in eenheid is nu ook tot de nieuwe lidstaten doorgedrongen

tie op. Juist cultuurpolitieke strategieën die zich richten op een beter wederzijds begrip, zouden duurzame oplossingen kunnen brengen of bevorderen. Een extern gerichte Europese cultuurpolitiek zou zich in de toekomst moeten ontwikkelen als concreet element van het veiligheidsbeleid, dat zonder cultureel beleidsaspect niet zal slagen, nog afgezien van het feit dat de Europese Unie zich verdragsrechtelijk gebonden heeft op internationaal niveau voor haar identiteit op te komen.

Europa als solidariteitsgemeenschap

De Europese Unie kan op grond van haar ontstaansgeschiedenis, haar wet- en regelgeving en haar praktisch handelen al bogen op voldoende geloofwaardige aanzetten voor een complementaire paneuropese cultuurpolitiek van de interculturele dialoog.¹

Desalniettemin zal niemand beweren dat Europa een afgesloten en op zich zelf harmonieus project belichaamt. Ook bij het streven naar een politieke identiteit gaat het veeleer om een permanent proces op basis van een veelvoud van culturele fundamenteën. Ondanks deze onvoltooidheid is Europa toch het verst gevorderd van alle grote regionale integratieprojecten ter wereld. Het is van belang dat duidelijk te maken in de interculturele dialoog.

Intern en extern cultuurbeleid

Dit alles suggereert een gedifferentieerd cultureel beleid van Europa, zowel naar binnen als naar buiten gericht. Een cultureel beleid voor Europa zelf en een aanvullende Europese buitenlandse cultuurpolitiek zijn daarom twee kanten van dezelfde medaille. Elk apart zullen ze de lidstaten noch gehoor noch vertrouwen verschaffen. Alleen samen leveren ze Europese meerwaarde op.

Bij het *intern* Europees cultuurbeleid gaat het om de bescherming van de waaier van culturen, tradities, talen en artistieke uitdrukkingvormen, om het begrip voor uiteenlopende historische ervaringen. En

ook om de intensivering van de culturele uitwisseling en samenwerking (waarvoor overigens een veel groter cultuurbudget van de EU nodig is), zodat door de gemeenschapsvormende en kritische kracht van cultuur, kunsten en vorming een saamhorigheidsgevoel ten opzichte van een democratisch Europa als geheel kan ontstaan, evenals een Europese *civil society*.

Bij het *extern* cultureel beleid gaat het erom door vertrouwenwekkende culturele maatregelen geloofwaardig de aandacht te vestigen op een zich politiek verenigend Europa als cultureel project in opbouw, als Europese waardengemeenschap. Wil Europa zijn zich nog ontwikkelende plaats in de wereld van morgen innemen, dan niet slechts met als imago een functionele economische ruimte of vrees inboezemend voor een imponerend fort en een zich afscherpende veiligheidszone. Ontwikkeling van een buitenlands cultureel beleid als bindmiddel in de interculturele dialoog tussen volkeren en culturen is van existentieel belang. Het gaat dan om het wekken van vertrouwen van onderop op basis van gelijkwaardigheid ondanks alle ongelijksoortigheid. In dit continu cultureel proces van het kweken van begrip opereren kunstenaars, onafhankelijke cultuurmakelaars, kunst- en cultuurredacties en anderen die posities in het culturele veld bekleden, vaak gemakkelijker dan beroepsdiplomaten als seismografen, als vernieuwers, als mensen die de sector op- en wakker schudden, of degenen die kritische vragen stellen.

Diplomaten zijn vaak nog gefixeerd op de 'culturele export' uit hun moederland naar het toevallig op de prioriteitenlijst geplaatste importland. Ook in Nederland is in het buitenlands cultuurbeleid het concept van kosten-baten-export-import nog dominant en de noodzaak van een culturele component van het gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid is er nog nauwelijks doorgedrongen.³ Anders zou de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Bot in zijn overigens heel opmerkelijke rede vorig jaar op de Humboldt Universiteit in Berlijn toch geen pleidooi hebben afgestoken voor hernationalisering van de toch al uiterst bescheiden gezamenlijke Europese culturele activiteiten. Maar wellicht zal hier sprake zijn van voortschrijdend inzicht.

Middelen en al beschikbare mogelijkheden

Hoe zou een dergelijke complementaire Europese buitenlandse cultuurpolitiek in de praktijk gestalte kunnen krijgen? Ook zonder een volwaardig Europees ministerie van buitenlandse zaken zijn

er nu al heel veel aanzetten tot zo'n beleid, waarvoor geen structuren veranderd behoeven te worden. De Europese Commissie behoort de leiding te nemen inzake de culturele samenwerking. Daartoe is zij krachtens artikel 128 (nu 151) van het Verdrag van Maastricht niet alleen bevoegd, zij is op dit gebied tot op zekere hoogte al actief. Zij kan daarbij steunen op een uiterst gedifferentieerd toneel met medespelers op nationaal, regionaal, gemeentelijk, overheids-, semi-overheids en particulier cultureel niveau, met ieder hun eigen, vaak ook grensoverschrijdende taken en werkvelden. Met een betrekkelijk kleine extra organisatorische en financiële inzet zou hiervan intensiever gebruik gemaakt kunnen worden. Tot de mogelijkheden van de Europese Commissie behoort echter in eerste instantie het zo goed mogelijk hanteren van haar eigen middelen en mogelijkheden, zoals:

Ook in het buitenlands cultuurbeleid van Nederland overheerst nog het concept van kosten-baten-export-import

- verbeterde samenwerking met de Raad van Europa en UNESCO wat betreft cultureel relevante programma's;
- coördineren van de zeventig programma's met culturele bestanddelen van de diverse directoraten die onder de Commissie ressorteren;
- het per definitie opnemen van culturele projecten in internationale verdragen die de EU afsluit;
- toezien op cultuur-effectrapportage bij maatregelen van de directoraten van de Commissie;
- een transparant en actief informatiebeleid over externe programma's met culturele aspecten;
- permanente beïnvloeding van de financiële, economische en juridische comités van de EU ten gunste van kunst en cultuur bij de voorbereiding van wetten en de allocatie van middelen;
- bevordering van samenwerkingsvormen tussen nationale overheidsinstanties inzake gezamenlijke culturele thema's; enz.

Perspectief

Of zo'n eenmaal vaart krijgend Europees buitenlands cultuurbeleid, complementair aan die van

de lidstaten en onder strikte handhaving van het subsidiariteitsbeginsel, nog een eigen organisatorische structuur zou moeten krijgen, valt niet te zeggen. De vraag of het zich uitkristalliserend Europees buitenlands beleid een culturele component vergt, is betrekkelijk nieuw en ongewoon, en zij wordt in het bijzonder op nationaal overheidsniveau als uiterst gevoelig ervaren. De relevantie ervan wordt echter steeds meer erkend, onderzocht,⁴ en besproken.⁵ Wat nog ontbreekt is een overzicht van de vele ideeën op dit terrein. Ook ontbreken vergelijkende analyses van de culturele instrumenten van de lidstaten,⁶ of een exact perspectief op de extern-culturele activiteiten van de EU zelf. Ook de externe rol van de particuliere culturele bedrijvigheid dient nader onderzocht. Ten slotte is er een antwoord nodig op de essentiële vraag hoe Europa in allerlei delen van de wereld wordt gezien, wat het beeld is dat men van de Europese Unie koestert en welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden, als Europa zijn gepropageerd imago van 'soft power' geloofwaardig wil presenteren.

Noten

- 1 Zie Kathinka Dittrich van Weringh & Ernst Schürmann, *Does Europe need a Foreign Cultural Policy/Braucht Europa eine Aussenkulturpolitik?* Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft e.V., 2004, *Kulturpolitische Mitteilungen*, Beiheft 3; zie ook: www.eurocult.org
- 2 Tzvetan Todorov, *Le Nouveau Désordre Mondial*, Parijs: Editions Robert Laffont, 2003; Joseph Nye, 'Soft Power', in: *Foreign Policy*, 1990; Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, 2003; en Thomas Meyer, *Die Identität Europas*, Edition Suhrkamp, 2004.
- 3 Dit geldt voor alle uitvoeringen van de Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA), de *trait d'union* tussen de Nederlandse ministeries van cultuur en buitenlandse zaken en de culturele sector met binnen- en buitenlandse uitstraling.
- 4 Zie Dittrich & Schürmann, *a.w. noot 1*; Robert Peise, *Ein Kulturinstitut für Europa*, 2003; *Report on the State of Cultural Cooperation in Europe*, Stichting Interarts, Barcelona en European Forum for the Arts and Heritage (EFAH), Brussel, 2004 (www.efah.org); Ernst & Young, *Study of External Cooperation of the European Union and its Member States in the cultural and audiovisual sectors*, Europese Commissie, Directoraat-generaal onderwijs en cultuur, juni 2004.
- 5 Vgl. bijv. twee conferenties van het Institut für Auslandsbeziehungen in Stuttgart in 2003 en 2004 (www.ifa.org) bij de jaarvergadering van de EFAH in november 2003; de

- conferentie van de British Council in Londen in februari 2004 over 'Selling Democracy' (www.counterpointonline.org); de door de Europese Culturele Stichting georganiseerde conferentie 'Sharing Cultures' in juli 2004 in Rotterdam (www.eurocult.org); of de Berlijnse conferentie 'Europa eine Seele geben' in november 2004 (www.berlinerkonferenz.net).
- 6 In het in noot 1 genoemd rapport van Dittrich & Schürmann is gebruik gemaakt van een evaluatie van de projecten van het Goethe Instituut in de periode 1998-2003 voor culturele samenwerking met derde landen met Europese relevantie.

Dr Kathinka Dittrich van Wehring was van 1967 tot 1994 werkzaam voor de vestigingen van het Goethe Institut in Barcelona, New York, Amsterdam, op het hoofdkantoor te München en ten slotte als directeur-oprichtster in Moskou. Van 1994 tot 1999 was zij hoofd van de afdeling cultuur van de stad Keulen. Zij is thans voorzitter van het curatorium van de Europese Culturele Stichting (zie www.eurocult.org). Vertaling van dit speciaal voor de *Internationale Spectator* geschreven artikel uit het Duits door Gerard J. Telkamp. Met dank voor het typewerk aan Cheryna Abdoel Wahid.

Turkije en de EU na 17 december 2004

Na een spectaculair verloop van de discussie over de toetreding van Turkije tot de Europese Unie op de Europese Top van december jl. is het groene licht gegeven voor de start van de onderhandelingen op 3 oktober 2005. Deze onderhandelingen beloven een taai en moeizaam proces te worden, met veel kans op vertraging, onderbreking en zelfs mislukking. *Drie factoren* zijn daarbij in het bijzonder van belang. Er valt een groeiend zelfbewustzijn van de Turken en hun premier Erdogan te signaleren. Voorts zal niet alleen Turkije, maar ook de EU zich nog op tal van punten moeten aanpassen. En ten slotte is er de toenemende invloed van de publieke opinie. Deze drie factoren zorgen – in samenhang bezien – voor een onderhandelingsproces met een zeer *onzekere afloop*. Alvorens nader in te gaan op het te verwachten onderhandelingsproces, schets ik in het kort het verloop van de Top.

Het verloop van de Top

Het Nederlands voorzitterschap heeft na maanden voorbereiding weten te bewerkstelligen dat de Europese Raad op 17 december 2004 een positief besluit heeft genomen over het voorliggend dossier van de toetreding van Turkije tot de EU. Na een kritisch, maar uiteindelijk positief getoonzet rapport van de Europese Commissie en een positieve aanbeveling van het Europees Parlement bleek dit agendapunt op de Europese Top toch geen gelopen race. Vooraf vielen er kritische, afhoudende geluiden in diverse landen te beluisteren, in het bijzonder in Frankrijk en Oostenrijk, maar ook in Nederland.

De laatste dagen voorafgaande aan de Top kenmerkten zich door twee positieve gebeurtenissen. Zo werd bekendgemaakt dat Turkije en het Internationale Monetaire Fonds (IMF) een akkoord hadden bereikt over een nieuwe driejarige lening ter waarde van \$ 10 miljard (7,5 miljard euro), een bevestiging van het vertrouwen van het IMF in de Turkse economie en het overheidsbeleid, nadat in 2004 successen waren geboekt op het terrein van groei en inflatiebestrijding. Verder werd de weg naar een positief besluit geëffend door de Franse president Chirac, die aan de vooravond van de Top een verrassend pleidooi hield voor het beginnen van besprekingen met Turkije, ondanks de weerstand bij een groot deel van de Franse bevolking en bij zijn eigen politieke partij.

De discussies op de Top waren zeer moeizaam. Het aanbod van de regeringsleiders hield onder meer in dat Turkije ter plekke een protocol zou moeten tekenen waarmee de douane-unie tussen Turkije en de EU werd uitgebreid met de nieuwe lidstaten die in mei jl. toetraden, dus inclusief Cyprus. Dit kwam volgens Turkije neer op een *de facto*-erkenning van Cyprus. Daar zouden onder meer de Turkse president en de chef van de krijgsmacht zich tegen hebben verklaard.¹ Ook lagen er vele teksten met mogelijke voorwaarden bij uiteindelijke toetreding, zoals de optie van een langjarige beperking van migratie vanuit Turkije. Van sommige kanten viel een verwijt in de richting van het Nederlands voorzitterschap te horen, dat al te rechtlijnige teksten met aan Turkije te stellen eisen zou hebben opgesteld. Daarbij werd dan wel vergeten hoezeer – voorafgaande aan de Top – door diverse lidstaten op dergelijke vérgaande concessies van Turkije was aangedrongen. De forse impasse werd doorbroken na afzonderlijk overleg van het Nederlands voorzitterschap met de Britse premier Blair, de Duitse bondskanselier Schröder, de Franse president Chirac, de voorzitter van de Europese Commissie Barroso en de Turkse delegatie.

Op de laatste dag van de Top werden de mogelijke uitzonderingsbepalingen voor allerlei terreinen weer wat afgezwakt. Toch zal Erdogan thuis moeten verkopen dat strikte voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld de mobiliteit van Turkse werknemers naar Europa geen aantasting van een volwaardig lidmaatschap betekenen. Wat het verloop van de onderhandelingen betreft, is een *noodremprocedure* van belang. In geval van ernstige en voortdurende schending van de beginselen van vrijheid, democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, zal de Europese Commissie op eigen initiatief of op verzoek van één derde van de EU-lidstaten opschorting van de onderhandelingen aanbevelen.

Uiteindelijk werd pas een oplossing bereikt nadat premier Erdogan akkoord was gegaan met de toezegging dat Turkije het protocol over de uitbreiding van de douane-unie zal tekenen, voordat de onderhandelingen op 3 oktober 2005 beginnen. De Turkse premier liet wel weten dat Cyprus uiteindelijk pas formeel erkend kan worden wanneer er eenmaal een internationale overeenkomst tot stand zal zijn gekomen die een eind maakt aan de deling

van het eiland. Intussen heeft hij na de Top wel al enkele malen in het Turkse parlement verkondigd dat op korte termijn belangrijke stappen inzake Cyprus door Turkije dienen te worden gezet.

Moeizame, complexe onderhandelingen

Drie factoren zijn in het bijzonder van belang voor de onderhandelingen. In de *eerste* plaats is dat de *zelfbewuste houding van de Turken*. Minister Bot toonde zich na de Europese Top zeer verrast over de zelfbewuste houding die de Turkse delegatie had getoond bij de onderhandelingen in Brussel. Die verbazing is enigszins verwonderlijk, omdat de kwestie-Cyprus onder meer vanuit het Europese Parlement als het belangrijkste mogelijke struikelblok was aangewezen.² Ook was de zelfbewuste attitude op het terrein van de buitenlandse politiek al eerder op belangrijke punten tot uiting gekomen. Zo weigerde in maart 2003 het Turkse parlement Amerikaanse troepen toe te laten op Turks grondgebied op weg naar Irak, wat de relatie met de Verenigde Staten danig verslechterde. Bewust werd ook aangestuurd op een bekoeling van de relatie met Israël. Waarschijnlijk is de zelfbewustheid van de Turken in het algemeen en van Erdogan in het bijzonder nog gegroeid door het verloop van de onderhandelingen.

In de *tweede* plaats is het van belang aandacht te schenken aan een punt dat de afgelopen tijd nogal onderbelicht is gebleven. In vele beschouwingen is het enige uitgangspunt dat bij de komende onderhandelingen *Turkije* zich zal moeten aanpassen. De notie dat *Europa* van karakter zal moeten veranderen en de vraag op welke punten dat zal moeten gebeuren, hebben nog weinig aandacht gekregen. Wel trekt iedereen 10 à 15 jaar uit voor de onderhandelingen. Stilzwijgend is daarbij rekening gehouden met de nodige aanpassingen binnen Europa. Het gaat om wijzigingen in de bestuurlijke structuur, maar zeker ook om aanpassingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid. Deze veranderingen zijn nodig om dit arme en bevolkingsrijke land te kunnen opnemen. De feitelijke toetreding kan pas doorgaan wanneer er eenmaal door de zittende lidstaten afspraken zijn gemaakt over de meerjarenbegroting van de Unie voor de jaren 2014 tot vermoedelijk 2020. Hiermee is dan een extra veiligheidsklep ingebouwd. Dat betekent niet alleen onderhandelingen over vele onderwerpen met Turkije, maar het houdt ook interne onderhandelingen binnen de EU tussen de huidige 25 leden in op een flink aantal

dossiers. Kortom, een ingewikkeld schaakspel.

De *noodzaak van interne onderhandelingen binnen de EU* heeft nog wel een relatie met het eerste punt, het groeiende zelfbewustzijn van de Turken. Voorafgaand aan de onderhandelingen over bijvoorbeeld het landbouwbeleid zullen de huidige lidstaten het eens moeten worden over de aanpassingen van het beleid, waarover de meningen sterk zullen verschillen. Als binnen de EU eenmaal een resultaat is bereikt, is de ruimte voor onderhandelingen met Turkije nagenoeg nihil. Dat zal moeilijk te verteren zijn voor dit zelfbewuste land.

Een *derde* punt van aandacht is de *publieke opinie*. De Europese eenwording heeft vanouds weinig publieke betrokkenheid gekend. Het was een zaak van de politieke elites. De toetreding van Turkije tot de EU heeft wel veel publieke aandacht gekregen. Frankrijk en Oostenrijk hebben hierover verklaard een referendum te zullen houden. Illustratief is dat het onafhankelijke kamerlid Wilders heeft aangekondigd dat hij zijn campagne in het kader van het referendum over de Europese Grondwet in het teken zal zetten van het afwijzen van de toetreding van Turkije. De twee zaken staan feitelijk weliswaar los van elkaar. Een afwijzing van de Grondwet in het referendum hoeft op zich zelf niet te betekenen dat Turkije géén lid kan worden van de EU. En de Grondwet maakt de invloed van Turkije *niet* groter, integendeel. Toch acht Wilders het politiek lonend de twee onderwerpen aan elkaar te koppelen.

In het komende proces van onderhandelingen gaat zonder twijfel de publieke opinie een belangrijke rol spelen. Op de Europese Top is dat erkend en is afgesproken dat parallel aan de onderhandelingen met Turkije de EU een intensieve politieke en culturele dialoog zal aangaan. Het ergste zou immers zijn als tien jaar moeizaam onderhandelen resulteert in een toetredingsverdrag dat uiteindelijk als gevolg van het verzet van de kiezers door een of meer lidstaten wordt verworpen.

Kortom, het groeiend zelfbewustzijn van de Turken; de nodige aanpassingen van Turkije, maar zeker ook van Europa; en de groeiende invloed van de publieke opinie zullen – in samenhang gezien – de onderhandelingen tot een taai en moeizaam karwei maken, waarvan de afloop lang niet zeker zal zijn.

De onderhandelingen met Turkije zullen aanzienlijk moeilijker zijn dan met de tien landen die in 2004 zijn toegetreden. Turkije ontbeert binnen de EU een 'bevriende' lidstaat, die als mentor de

weg wijst in het labyrint van de Europese bureaucratie en regelgeving. Wél is Turkije sinds het jaar 2000 opgenomen in het zg. Matra (maatschappelijke transformatie)-programma voor technische steunverlening, maar de intensiteit en reikwijdte van de aandacht voor Turkije zijn niet te vergelijken met bijvoorbeeld de speciale relatie van ons land met Polen.³ Gericht op de toetreding tot de EU zijn er de bilaterale Utrecht-conferenties met dit land geweest, frequente bijeenkomsten voor gedachten-uitwisseling, technische ondersteuning en bevordering van contacten tussen de Nederlandse en Poolse ministeries. Het opzetten en onderhouden van een dergelijke speciale relatie met Turkije zou – gelet op het te verwachten karakter van de onderhandelingen – lastiger zijn, maar het zou ook nog meer rendement kunnen opleveren dan bij Polen het geval was en het zou daarom zeker de moeite waard zijn.

Paradoxe situatie

Op de achtergrond van dit alles staat een wat paradoxale situatie. Velen zien een Turks lidmaatschap als een bedreiging van een verdere Europese integratie. Zeker heeft de Turkse toenadering invloed op de toekomstige vorm van de integratie. Gelet op de recente uitbreiding met vele lidstaten en de verdere vergroting van de EU in de toekomst, ligt wat de verdieping van de integratie betreft concentratie op een beperkt aantal onderwerpen meer voor de hand dan een aanpak over de hele linie. Maar ook los van de uitbreiding met Turkije zou thans de eerste weg meer begaanbaar zijn dan de tweede.

Het allerbelangrijkste oogmerk van een EU-lidmaatschap van Turkije is echter het oude ideaal van de Europese eenwording, te weten vrede in Europa en de wereld. Door de onderhandelingen met Turkije gaat de EU de band versterken met een seculiere democratische republiek met een moslim-meerderheid, in een tijd van een groeiend conflict tussen de islam en het Westen. Op een moment dat overal ter wereld moslims zich keren tegen de Verenigde Staten en hun bondgenoten wegens hun beleid, vooral inzake Irak en Palestina, is dit politieke potentieel van de EU van grote waarde. De toenadering van Turkije en het geopolitieke argument daarvoor biedt de EU een opmerkelijke kans een uitweg te zoeken uit de 'botsing der beschavingen'. Maar dan dient Europa wel een duidelijke politieke rol in de wereld ook ten volle te aanvaarden.

Noten

- 1 Minister Bot in het weekend na de Top in programma *Buitenhof*; Nederland-3; *Financial Times*, 18/19 december 2004.
- 2 *Financieel Dagblad*, 13 december 2004.
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake beleidsvoornemens Matra-programma*, dd. 21 september 2004, bijlage.

Drs J.K.T. Postma was eerder directeur-generaal van de Rijksbegroting en secretaris-generaal van het ministerie van Financiën. Hij is nu onder meer adviseur bij een project van de Rijksacademie voor Financiën en Economie, gericht op het leveren van technische assistentie aan de modernisering van het begrotingsproces in Turkije.

Europese missie is aan herijking toe

N.a.v. de vier artikelen over het thema 'de Europese missie' van E.P. Wellenstein, van Arjo Klamer, van Pim den Boer en van Adriaan van der Staay, Frans Bletz & Erik Jurgens, in: *Internationale Spectator*, december 2004, blz. 587-606.

Wie anno 2005 nog aan de klassieke versie van de Europese missie vasthoudt, kan gemakkelijk worden beschuldigd van enige naïveteit. Tussen de beginjaren van de Europese integratie, waarin de 'founding fathers' als Jean Monnet de toonvoerden, en het Europa van de 21ste eeuw gaapt een kloof van meer dan vijftig jaar. Vijftig jaar waarin Nederland grote veranderingen heeft doorgemaakt, van een zuilenmodel naar een sterk geïndividualiseerde maatschappij. Vijftig jaar waarin Europa een gedaanteverwisseling heeft ondergaan: politiek, economisch en sociaal.

Van een beroep op de klassieke Europese missie kan alleen al om die redenen geen sprake meer zijn. Democratie, vrede en veiligheid zijn voor de huidige generaties een vanzelfsprekendheid geworden. Toch doen we er goed aan ons telkens te herinneren dat van die situatie géén sprake zou zijn geweest als de Europese samenwerking niet van de grond was gekomen of in een vroeg stadium teloor was gegaan. Daarom heeft dit aspect van de Europese gedachte zijn relevantie niet in het geheel verloren. Anders dan Arjo Klamer (in het decembernummer 2004 van dit blad) denkt, blijven *veiligheid en welvaart* de belangrijkste thema's voor Europese burgers om voor de EU te zijn.¹ Als basismotieven voor steun aan de EU leven deze elementen zeker bij het publiek en zonder twijfel bij de politieke elite.

Tegelijk leeft er in Nederland de nodige scepsis ten aanzien van de Europese Unie, een probleem dat zowel Erik Jurgens c.s. als Arjo Klamer signaleren. Zoals Klamer dat formuleert: '[...] het "volk" geeft op allerlei toonaarden aan weinig met Europa op te hebben en er allesbehalve warm voor te lopen (...)'. Een oplossing voor die kritische houding is gelegen in een herijking van de Europese missie. *Zowel* het succes van Europa als de door burgers ervaren *afstand* tot Brussel betekent dat we de bakens moeten verzetten. Nu de oorspronkelijke doelen van de Europese eenwording op de achtergrond raken, gaat het thans niet meer om het *waarom* van Europa, maar om *wat*

voor Europa wij willen. Johan Rudolf Thorbecke, Nederlands grootste staatsman, merkte eens op: 'Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring.' Ons eigen 'beginsel van beweging' is een ander samenstel van beweegredenen dan dat ten tijde van Jean Monnet en Robert Schuman. Tijd voor een volgende stap in het Europese project.

In januari verscheen er een enquête van de Europese Commissie over de *euro*. Deze gaf aan dat Nederlanders steeds negatiever over de nieuwe munt denken. Dat is jammer, want juist de euro zou een lichtend voorbeeld moeten zijn voor de nieuwe inzet van Europa. Het is een praktisch en zichtbaar resultaat van Europese besluitvorming, en, in principe, positief voor de burgers. Als de EU weer tot middelpunt van inspiratie wil worden, dan zal men op vergelijkbare projecten moeten inzetten. Dan wordt de zin van de EU helder gemaakt, en zien mensen dat Europa echt *verbetering* brengt en echt een *verschil* maakt. Voorwaarde is uiteraard wel dat het dan metterdaad een succes wordt. Een voorbeeld waar een praktisch Europa goed zou kunnen doen, is de *zorg*. De EU kan daar een positieve rol spelen en de kwaliteit van leven van Europeanen verbeteren. Wel is er lef en verbeeldingskracht voor nodig. Om één voorbeeld te noemen. De wachtlijstenproblematiek in Nederland zou baat hebben bij het openen van vrij patiëntenverkeer, zodat mensen gemakkelijk in andere Europese landen behandeld kunnen worden. Een democratischer en een effectiever Europa is een Europa dat burgers en consumenten elke dag van dienst is.

Een praktisch en positief Europa dat inspiratie biedt, sluit nauw aan bij het tweede 'beginsel van beweging'. We moeten toe naar een Europa van de *menselijke maat*. Klamer gebruikt deze term ook en terecht. Wie immers Europa beschouwt, ziet dat de connectie tussen de EU en haar burgers verbroken is. De huidige, geïndividualiseerde, EU-burger zoekt naar iets anders dan 'vrede en veiligheid'. Hij heeft weinig gevoel meer bij Europa. Voor zover er wél een verband wordt gelegd, is dit negatief: voor de meeste mensen is Europa te log, te bureaucratisch en te ver weg. Een menselijke maat voor de EU betekent een herwaardering van de wijze waarop de EU functioneert én de

bewegredenen die daaraan ten grondslag liggen. Onze toekomst ligt in een Europa van niveau, dat zijn burgers kwaliteit biedt, en dat een voorbeeld stelt als het gaat om inventiviteit en originaliteit.

Een federale Unie in de werkelijke zin van het woord maakt de Unie effectiever waar die dat nu nog niet is (voordelen van schaal, grensoverschrijdende problematiek, de werking van de interne markt), zoals op het terrein van het buitenlands beleid, maar geeft tegelijkertijd meer ruimte voor eigen lokale of nationale ontwikkelingen. Het is niet voor niets dat Schotten, Vlamingen en Catalanen zo'n voorstander zijn van verdere Europese eenwording.

Voor de Europese bestuurlijke structuur kan dit alleen maar betekenen dat er gedemocratiseerd moet worden, én dat er aandacht moet zijn voor de connectie tussen het supranationale en nationale/regionale niveau. Op de nieuwe Europese 'grondwet' valt veel aan te merken, maar op deze twee punten is zij een stap vooruit. Op EU-niveau wordt de democratie versterkt door meer parlementaire controle door het Europees Parlement, ook op beleidsterreinen waar die controle tot nog toe schromelijk te kort schoot. Tegelijk krijgen nationale parlementen meer zeggenschap. Die mogen een oordeel geven over de subsidiariteit en proportionaliteit van voorstellen van de Europese Commissie. Het zijn maar twee voorbeelden van maatregelen die nodig zijn om de band tussen 'Europa' en zijn bewoners te versterken.

Ontwrichtende bewegingen zijn nationaal geen andere dan Europees. Rechts is op de nationalistische en xenofobe toer, links richt zich tegen de open samenleving en de globalisering. Om boze invloeden van buiten te weren, verschansen we ons achter de dijken en de Pietersberg. Er is sprake van achterdocht voor al wat er uit Brussel komt. Europa is niet goed, dus we keren Europa onze rug toe en mopperen er voornamelijk over. De argumenten zijn simpel, om Pim den Boer te citeren op het 'infantiele' af, maar daarom nog niet minder effectief. *Europa is echter niet het probleem, maar juist deel van de oplossing.*

Tegelijkertijd is er geen twijfel over het nut dat we hebben van de politieke en economische vrijheid en stabiliteit waarvoor de Europese Unie borg staat. En wie greep wil krijgen op grensoverschrijdende ontwikkelingen, zoals de mondialisering van de economie of inter-continentale migratiestromen, is juist gebaat bij een effectief en democratisch gecontroleerd grensoverschrijdend beleid. De instelling die dat beleid vorm kan geven, is er al: de Europese Unie.

Wie langs de lijnen van deze 'beginselen' een Europese hervormingsagenda volgt, geeft de EU een kans zich verder te ontwikkelen tot een praktisch, effectief en democratisch kader voor Europese burgers. Niet zinvol is het om in de aloude links/rechts-retoriek te blijven hangen, zoals de indeling van het Europese politieke landschap in linkse en rechtse profielen, waar Van der Staay, Bletz en Jurgens blijk van geven in hun essay.

Andere tijden eisen een andere inzet. Een inzet op een Europa waar de burgers zich in herkennen en waar ze iets aan hebben. Zij schieten weinig op met interne debatten over institutionele zaken, zoals Wellenstein niet zonder reden opmerkt. Een succesvol Europa zal een *praktisch en effectief* Europa zijn.

Noot

- 1 Europese Commissie, *Eurobarometer 62* (december 2004), 8.

Jules Maaten is voorzitter van de VVD-eurofractie.

Zoeken naar vrijheid

Frans Bieckmann:

De wereld volgens Prins Claus.

Amsterdam: Mets en Schilt, 2004; 384 blz.; € 25,-
(gebonden in linnen band); ISBN: 90-5330-390-1

Onder de titel *De wereld volgens Prins Claus* heeft Frans Bieckmann een boeiend boek geschreven. Een 'evenwichtsoefening' noemt hij het zelf in zijn voorwoord, 'een voortdurend zoeken naar de balans tussen diepgang en lichtheid'. Dit boek is dan ook geen biografie. De opdracht van de NCDO was beperkt en het materiaal voor een biografie is niet beschikbaar. Het resultaat is een bewogen schets van het leven van Claus von Amsberg vanuit zijn werk rond ontwikkelingssamenwerking. De auteur maakt uitgebreid gebruik van een groot aantal persoonlijke interviews, en heeft toegang gekregen tot vele vertrouwelijke bronnen. Hij waarschuwt herhaaldelijk dat het beeld dat hij schetst niet 'af', niet definitief is.

Niettemin toont het boek in alle duidelijkheid de dubbele worsteling van Prins Claus: het zoeken naar vrijheid in zijn eigen leven, en het zoeken naar vrijheid van zijn geliefde Afrika. Een worsteling die tegelijk in beide opzichten ook een beproeving was. De auteur dramatiseert het leven van Prins Claus niet, maar slaagt erin hem in zijn menselijkheid dichtbij te brengen, met respect voor de hoge positie die hij als echtgenoot van de koningin bekleedde. Hij doet dat levendig en onderhoudend, met veel anekdotes. Het boek is chronologisch opgebouwd, met hier en daar thematische hoofdstukken. Maar verscheidene thema's keren telkens

in een enigszins andere gedaante terug, wat bij de lezer een gevoel van 'herhaling' oproept. Echt storend is dat niet: het boek blijft boeien. Het is verder uitstekend uitgevoerd, en het verdient vanwege de inhoud zeker een breed publiek, waarvoor het is geschreven.

Het boek begint met het leven van Claus von Amsberg vanaf zijn aankomst in Afrika als driejarige en zijn jeugd in Tanganyika, zijn terugkeer en de oorlogsjaren in Duitsland. De auteur zegt daarvan: 'De veelheid van invloeden in zijn jeugd – Afrika, kostschool, oorlog, ontworteling, het gevoel afgesneden te zijn van de familie – heeft Claus getekend, maar waarschijnlijk ook zijn enorme gevoel voor relativering en zijn brede manier van kijken helpen ontwikkelen, en zo ook zijn eenzelligheid, de verdedigingslijn die hij om zich opwierp, de drang om zijn eigen ruimte af te bakenen en onafhankelijk en vrij te zijn' (blz. 32). Claus treedt na zijn studie rechten in buitenlandse dienst en is van 1958 tot 1961 tweede secretaris op de Duitse Ambassade in de Dominicaanse Republiek. Zijn passie voor 'vrijheid' doet hem sterk en actief sympathiseren met het verzet tegen de dictatuur in dat land. Die drang naar politieke vrijheid blijft zijn hele leven, al zal hij later ook kanttekeningen zetten bij het van buitenaf opdringen van democratie, vooral aan Afrikaanse landen. Hij keert naar Afrika terug als tweede secretaris van de Duitse Ambassade in Ivoorkust (1961-1963), waar hij zich in het bijzonder bezighoudt met ontwikkelingssamenwerking. Maar ook geniet hij volop – het boek verzuimt niet ons dat te melden – van een vrij leven, als hooggeplaatste buitenlan-

der en vrijgezel. Er volgt een korte periode in Bonn. Claus von Amsberg geldt als een belangrijke kandidaat voor de post van Duits Ambassadeur in Israël. Maar dan geeft hij zelf zijn leven een radicaal andere wending: hij neemt ontslag uit de Duitse diplomatieke dienst en verbindt zich, op veertigjarige leeftijd, met het Nederlandse Koningshuis, door zijn verlovings- en huwelijks met Prinses Beatrix (1966).

Zijn eerste publieke functie in Nederland ligt op het terrein dat hem vanuit zijn verleden in Afrika boeit: de ontwikkelingssamenwerking. Hij wordt voorzitter van de *Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie* (NCO), die de Nederlandse regering in het leven heeft geroepen om het publiek draagvlak voor het Tweede VN-ontwikkelingsdecennium 1970-1980 te versterken. Hij wijdt er zich met groot elan aan. Het wordt, naar zijn eigen zeggen, zijn beste tijd. Tegelijk wordt het een confrontatie met grenzen, zowel van de Commissie als van zijn eigen positie. Het boek gaat uitvoerig in op deze dubbele problematiek: in hoeverre moest de Commissie zich beperken tot het uitdragen van de VN-ontwikkelingsstrategie, en in hoeverre moest Claus daarbij zo neutraal mogelijk blijven? Al snel kwam de Commissie in politiek vaarwater, dat gaandeweg ook partijpolitiek vertroebeld raakte. Bieckmann schetst aan de hand van vele interviews een gedetailleerd en genuanceerd beeld van de vrij dramatische verwickelingen rond Claus' afscheid als voorzitter van de Commissie (1974).

Hij wordt vervolgens voorzitter van de *Stichting Nederlandse Vrijwilligers*, ook geen sinecure. Hij blijft dat

tot 1980, en speelt een belangrijke rol in de vernieuwing van de organisatie. In 1978 en 1984 krijgt hij twee nieuwe functies, die speciaal voor hem in het leven werden geroepen, t.w. 'Bijzonder Adviseur Ontwikkelingssamenwerking' (ADOS) resp. 'Inspecteur Generaal Ontwikkelingssamenwerking' (IGOS). Vanuit die posities adviseert en beoordeelt hij op de achtergrond drie decennia lang het Nederlandse en internationale ontwikkelingsbeleid.

Het is te vroeg om van het werk dat Claus als ADOS en IGOS verricht heeft de balans op te maken, want vele documenten zijn (nog) niet toegankelijk. Toch slaagt de auteur erin op een geloofwaardige manier een krachtig profiel neer te zetten, gebaseerd op Claus' eigen openbare optreden, alsmede op zijn vertrouwelijke verslagen van vele reizen die hij als adviseur maakte. Telkens terugkerende thema's zijn dat ontwikkelingslanden hun eigen koers moeten bepalen, de donoren hun inspanningen moeten coördineren en dat geld niet genoeg is. Claus laat zich diepgaand en blijvend inspireren door zijn Afrikaanse vriend Ki Zerbo. Hij is op een zeer consistente wijze kritisch over het gebrek aan politieke, economische en vooral culturele ruimte die ontwikkelingslanden wordt gegund.

Claus zegt zelden spectaculaire dingen, maar hamert voortdurend op een aantal kernpunten. 'Ownership' moet centraal staan, en dat niet alleen in theorie. Mensen moeten de verantwoordelijkheid voor hun eigen ontwikkeling nemen. Daar is versterking van het (collectief) zelfvertrouwen (*self reliance*) voor nodig, het opbouwen van eigenwaarde, een eigen identiteit. Vandaar de aandacht voor 'cultuur', die gaandeweg 'het grote thema' van Claus wordt. Cultuur is belangrijk, want onlosmakelijk verbonden met zelfvertrouwen. Hij zag dat vaak uitermate praktisch: 'help ze hun voetballerenten te ontwikkelen.' Dat viel bij

economen op het Ministerie niet altijd in goede aarde.

Claus' eerlijkheid dwong hem vaak tot harde kritiek op Ontwikkelingssamenwerking. Hij ergert zich aan de telkens nieuwe modeterminen, die volgens hem het gebrek aan werkelijke resultaten maskeren. En hij blijft herhalen wat anderen met de mond belijden, maar niet praktiseren. 'Frappez, frappez toujours, dat is het enige wat helpt,' zo zei hij. Naarmate de tijd verstreek en het voor hem duidelijker werd hoe groot juist in het Noorden van de wereld weerstanden tegen verandering zijn, werd hij somberder. Daar speelde ook zijn depressie een rol in, zo legt het boek uit. De laatste grote rede, die hij in 1999 had willen houden bij de uitreiking van het boek *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, is nooit uitgesproken, want de inhoud week te veel af van het regeringsbeleid. Bieckmann geeft er informatie over onder het kopje 'de verboden toespraak'.

Claus houdt vol, zowel in zijn forse kritiek als in zijn weigering 'ontwikkelingssamenwerking' definitief af te schrijven. Twee jaar vóór zijn dood vat Claus het dilemma samen in het voorwoord van het eerste jaarverslag van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie: '[...] Wij kunnen het ons veroorloven ons van de ontwikkelingsproblematiek af te wenden. De burgers in het Zuiden hebben die mogelijkheid niet. Zij worden elke dag geconfronteerd met de mislukkingen van het ontwikkelingsproces en moeten de gevolgen daarvan ondergaan [...]' (blz. 228).

Amartya Sen heeft, in navolging van Isaiah Berlin, ooit onderscheid gemaakt tussen 'positieve vrijheid' en 'negatieve vrijheid', op basis van de vraag of de vrijheid van een persoon al of niet van buitenaf wordt aangetast. Onder 'positieve vrijheid' wordt dan verstaan al wat een persoon, naar

omstandigheden, uit zichzelf al of niet kan. Het 'waardoor', bijvoorbeeld hinder vanwege andere personen of instellingen, blijft hier buiten beschouwing. Daarentegen betekent 'negatieve vrijheid' juist dat iemand geen last heeft van enige belemmering die een persoon of instelling, zoals de staat, zou kunnen veroorzaken voor individuen. Sen geeft het volgende voorbeeld: ben ik zo gehandicapt, dat ik niet op eigen kracht in een park kan wandelen, dan ontbreekt mij de positieve vrijheid om die wandeling te maken. Maar kan ik het park niet inlopen omdat reischoppers mij zouden afranselen, als ik dat deed, dan is dat een schending van mijn negatieve vrijheid. Het zal duidelijk zijn dat in concreto positieve en negatieve vrijheden nauw met elkaar samenhangen.

Het leven van Prins Claus stond in het teken van 'het zoeken naar vrijheid' in beide gedaanten. En dat zoeken speelde zich af zowel in zijn persoonlijk leven als in zijn maatschappelijk functioneren. Prins Claus heeft geleefd binnen heel unieke grenzen, en hij heeft binnen de hem gegeven ruimte gedaan wat hij kon, vooral met het oog op 'vrijheid van anderen'. Hij verwierf zo een bijzondere plaats in het hart van velen in Nederland en in de wereld. Bieckmann doet daarover in zijn boek verslag, en hij doet dat op een zeer informatieve en waardige wijze. De bijdrage van Prins Claus aan het denken over ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking lijkt zo fundamenteel, dat een uitputtende studie ervan dringend gewenst lijkt. Een persoonlijke biografie, waarnaar het onderhavige boek doet verlangen, zal nog wel lang toekomstmuziek blijven.

Piet Terhal

Dr P. Terhal is ontwikkelingseconoom. Hij was voorheen verbonden aan het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vijf jaar EVDB:

naar een weerbare Unie in een gevaarlijke wereld?

Nicole Gnesotto (red.),

EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004).

Parijs: *EU Institute for Security Studies*, 2004; 298 blz.; € 10,- ; ISBN: 92-9198-057-9

European defence - A proposal for a White Paper. Report of an independent Task Force (André Dumoulin, Jan Foghelin, Nicole Gnesotto (Chair), Jean-Yves Haine (Rapporteur), François Heisbourg, William Hopkinson, Marc Otte, Tomas Ries, Lothar Rühl, Stefano Silvestri, Rob de Wijk, Hans-Bernhard Weisserth).

Parijs: *EU Institute for Security Studies*, 2004; 140 blz.; ISBN: 92-9198-056-0

Eerste citaat: 'De eerste vijf jaar van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) zijn de dappere poging geweest van een kleine groep mensen om relevantie te verlenen aan een beleid bij afwezigheid van een strategie,' aldus één van de auteurs (Alexander Rondos) in een bundel opstellen die het EU-Instituut voor Veiligheidsstudies (ISS) medio 2004 uitbracht om de vijfde verjaardag van het EVDB te markeren. Tweede citaat: 'External events outstrip strategies and political will,' schrijft de directeur van het ISS, Nicole Gnesotto, in haar voorwoord bij het rapport dat een onafhankelijke taakgroep van experts in opdracht van de EU medio 2004 onder auspiciën van het ISS uitbracht onder de titel *European Defence – A Proposal for a White Paper*.

Beide citaten kenschetsen te zamen de paradoxale positie waarin het EVDB nu verkeert. De vooruitgang die de Europeanen tot dusver hebben weten te boeken bij de

opbouw van een 'autonoom' veiligheids- en defensiebeleid lijkt hen nu vooral te confronteren met de nog vele resterende tekortkomingen van datzelfde EVDB. De wereld buiten Brussel liegt er niet om: de internationale omgeving wordt steeds chaotischer en gewelddadiger, waarbij de post-moderne maatschappelijke orde die het intraverte Europese integratieproces door de jaren heen heeft mogen opbouwen, intussen onder directe, interne en externe bedreiging kan komen te staan. Daarnaast dreigt de kloof in interoperabiliteit tussen de Amerikaanse en Europese strijdkrachten alsmaar breder te worden. Vijf jaar EVDB zijn dan ook allerminst reden tot zelfgenoegzaamheid. Als politieke inhaaloperatie is het EVDB weliswaar voortvarend op gang gebracht, militair is de EU geenszins in staat oorlogen te voeren en te winnen – een vermogen waar ook de Europeanen omwille van hun autonome veiligheidsaspiraties in de toekomst aan zullen moeten geloven, overigens zonder daarbij hun eigen *acquis* en multilaterale identiteit te verloochenen.

Terugblik

Eerst de terugblik, aan de hand van *The First Five Years*. Dit werk biedt een evenwichtige en actuele evaluatie van wat één van de auteurs, *Le Monde*-correspondent (Brussel) Laurent Zecchini, 'the only grand design still left for Europe' noemt. Het boek bestaat uit twee delen. In het eerste deel analyseren aan het ISS verbonden onderzoekers

de diverse aspecten van het EVDB, zoals dat zich sinds 1999 ontwikkeld heeft. In het tweede deel geven vijftien persoonlijkheden die in uiteenlopende hoedanigheden bij het EVDB betrokken waren – politici, hoge EU-ambtenaren, officieren, academici, industriëlen en journalisten – hun respectieve zienswijzen. Deze formule biedt de lezer een doorwrochte ontleding van het EVDB, in combinatie met een breed palet aan meningen over betekenis en toekomstperspectief van de Europese veiligheidsaspiraties. Een gedetailleerde chronologie van het EVDB tot dusver – van het Verdrag van Maastricht in 1991 tot eind juni 2004 – en korte informatieve biografieën van de auteurs dragen verder bij aan de leesbaarheid van dit boek, dat intussen een standaard naslagwerk over het EVDB moet zijn geworden.

Het boek opent met, uiteraard, een voorwoord van de man die sinds oktober 1999 het gezicht van het EVDB is, Javier Solana. In een evenwichtig betoog somt Solana de wel zeer vele uitdagingen op waaraan het EVDB in de toekomst zal moeten zien te voldoen. Maar zal het EVDB bij een verder uitbreidende Unie wel 'both common and effective, egalitarian and differentiated' kunnen blijven? Intussen kan Solana enigszins tevreden terugkijken op de snelle optuiging van het EVDB gedurende de afgelopen vijf jaar, met de aanvaarding in december 2003 van een Europese Veiligheidsstrategie – het 'strategische identiteitsbewijs van de EU', in

de woorden van Solana – als voorlopig conceptueel hoogtepunt. Solana neemt het zoals het hoort ook op voor de transatlantische band, maar dan wel een band die 'zich aan de evoluerende internationale omgeving weet aan te passen'.

Op Solana's voorwoord volgt een introductie van de hand van de Franse directeur van het ISS, Nicole Gnesotto. Daarin worden de vele dilemma's en paradoxen waaraan het EVDB nu en in de toekomst blootstaat, op scherpe, cartesiaanse wijze uiteengezet. Nadrukkelijk signaleert Gnesotto een groeiende kloof tussen het Amerikaanse veiligheidsbeleid en dat van de NAVO, hetgeen weer niet zonder gevolgen kan blijven voor het EVDB. Deze introductie zet de toon voor de rest van het boek, in het bijzonder het eerste, analytische deel. In zeven goed geschreven bijdragen worden de prestaties van 'vijf jaar EVDB' vanuit diverse invalshoeken behandeld: historisch, institutioneel/constitutioneel, militair-operationeel, materieel en Atlantisch. De auteurs blijven sober in hun analyses; ze hebben vooral voldoende oog voor de tekortkomingen en kwetsbaarheden van het EVDB. Hun diagnose: gebrek aan snel inzetbare eenheden met voldoende militair-operationele capaciteiten, verspilling van op zich zelf al krappe defensiebegrotingen ten gevolge van duplicatie, versnippering en verkeerde prioriteitenstellingen bij materieelaanschafprogramma's en R&D, maar ook wankelmoedigheid bij inzet van militair geweld zullen de geloofwaardigheid van het EVDB in het hogere deel van het geweldspectrum voorlopig nog wel in twijfel blijven trekken. Anderzijds wordt erop gewezen (Jean-Yves Haine) dat het EVDB, net als het gehele Europese integratieproces, zich nu eenmaal van crisis tot crisis ontwikkelt, waarbij niet zozeer blauwdrukken maar veeleer uit

specifieke omstandigheden geboren specifieke behoeften de opbouw van het EVDB en zijn operaties blijken te drijven ('necessity creates the organ', Martin Ortega). Dank zij deze pragmatische dynamiek zou het EVDB verder moeten kunnen rijpen, aldus Haine.

In zijn twee verhelderende bijdragen over de werking van het EVDB en over de betekenis van de Europese Grondwet voor het EVDB wijst Antonio Missiroli erop dat op een aantal punten (Europees Defensie Agentschap; 'battle group'-concept; solidariteitsclausule tegen het terrorisme) vooruit wordt gelopen op de implementatie van de Europese Grondwet. Van die grondwet kan in ieder geval al worden vastgesteld dat zij op nationale soevereiniteitsoverwingen berustende inperkingen op het EVDB opruimt of mitigeert. Daarmee wordt een gunstige juridisch-politieke context geschapen voor verdere ontwikkeling van de – nu nog grotendeels oningevulde – concepten 'nauwere samenwerking' (Art. I-44) en 'permanent gestructureerde samenwerking' (Art. I-41, lid 6). Veel aandacht krijgt natuurlijk ook de immer delicate relatie tussen het EVDB en de NAVO: hoe veel Europese 'autonomie' kan het primaat van de NAVO verdragen? De zoektocht naar het juiste evenwicht tussen EVDB en NAVO zal nog wel even duren, aldus Haine in zijn bijdrage over de soms byzantijnse wijze waarop Amerikanen en Europeanen elkaar op veiligheidsgebied in de houdgreep kunnen houden. Treffend zou zijn conclusie weleens kunnen zijn dat wij ons niet zozeer over een vermeende Europese ontkoppeling van de NAVO zorgen zouden moeten maken, maar veeleer over een dreigende Amerikaanse vervreemding van de NAVO. Hoe dan ook, de Europeanen hebben geen andere optie dan hier verantwoordelijkheid te blijven nemen, waarbij de vier bescheiden

operaties die de EU in 2003-2004 op touw wist te zetten alvast een nuttig leerproces zijn geweest (Gustav Lindstrom). Intussen is de EU al aan haar volgende, en beduidend grotere, uitdaging begonnen: de overname van de SFOR-missie in Bosnië-Herzegovina per december 2004.

Na lezing van deel één kan worden vastgesteld dat het EVDB in vijf jaar tijd inderdaad 'van niets naar iets' is gegaan, waarbij 'iets' ontegenzeggelijk naar 'meer' smaakt. Zeker na de herverkiezing van president Bush lijkt, in de ogen van velen, het EVDB als alternatief voor trouw atlanticisme toekomst te hebben, waarbij evenwel de wens weleens de vader van de gedachte zou kunnen zijn. In elk geval moet geloof in de toekomst van het EVDB nog wel even met de nodige voorbehouden gepaard gaan, zoals de in deel twee opgenomen bijdragen laten zien. Weliswaar erkennen de 'actors and witnesses' van vijf jaar EVDB dat ten aanzien van de politiek-institutionele aankleding van het EVDB intussen het nodige tot stand is gebracht. Anderzijds stellen zij in diverse toonaarden vast dat men er nog (lang) niet is. Zo vindt Carl Bildt (oud-premier van Zweden, oud-vertegenwoordiger van de VN in de Balkan) dat de EU zich vooral op *militaire* crisisbeheersing heeft toegelegd, en dus onvoldoende heeft gedaan aan haar vermogen tot – al dan niet proactief – *politiek* ingrijpen in conflictsituaties, een verwijt dat ook in Martti Ahtisaari's (oud-president van Finland) bijdrage doorklinkt. Dit verwijt lijkt niet meer (geheel) terecht, nu de EU in Macedonië in 2001 en, onlangs, in Oekraïne bewezen heeft wel degelijk slagvaardig tegen politieke implosieverschijnselen te kunnen optreden.

Beide auteurs vertolken enigszins de 'Noordse' kijk op het EVDB, met zijn beduchtheid voor 'militarisering' van het EVDB. Daarnaast menen Bildt en

de oud-topadviseur van Papandreou, Rondos, dat het EVDB zich bij voorkeur op strategische uitdagingen dichterbij huis zou moeten toeleggen – de westelijke Balkan dus, waar de EU inderdaad nog de nodige *unfinished business* moet opknappen.

Wereldomvattender zijn de aspiraties van het EVDB in de visie van Michel Barnier (nu Frans minister van buitenlandse zaken) en de Brit Robert Cooper (topambtenaar bij de EU), die in hun beoordelingen van nut en noodzaak van het EVDB er redelijk goed in slagen binnen de geest van 'St-Malo' te blijven. Wel herinnert Cooper eraan dat de bereidheid zonodig militair geweld aan te wenden, de lakmoesproef van het EVDB blijft: de geweldsdimensie begint nu pas integrerend onderdeel van het EVDB/GBVB te worden, aldus Cooper, die, net als de andere auteurs, de geloofwaardigheid van het EVDB verbindt aan versterking van de Europese expeditie en andere militaire vermogens.

Voor een Amerikaans geluid – een Canadese visie ontbreekt helaas – zorgt onderzoeker Philip Gordon. Hij blijkt het EVDB goed gezind te zijn, maar stelt tevens vast dat het niet zozeer de NAVO of de Verenigde Staten maar de Europese geloofwaardigheid is die last zou kunnen krijgen van de opbouw van 'autonome', duplicerende Europese militaire structuren. Zolang immers Europa netto niet beduidend meer aan defensie spendeert, zal duplicatie afgaan van de weinige middelen die de Europeanen militair metterdaad kunnen inzetten ter bestrijding van crises in de wereld. Stevige kritiek krijgt het EVDB van *Financial Times*-correspondent (Brussel) Judy Dempsey, die behalve operationele en financiële tekortkomingen ook onopgeloste conceptuele problemen – vooral in relatie tot de NAVO en de Verenigde Staten – aan de

geloofwaardigheid van het EVDB ziet knagen. Zowel Lamberto Dini (hij was onder meer Italiaanse minister van buitenlandse zaken) als Theo Sommer van *Die Zeit* ziet in de ontwikkeling van het EVDB een duidelijk antwoord op recente dwalingen van het Amerikaans buitenlands en veiligheidsbeleid. Europa moet zijn eigen stempel op de handhaving van internationale vrede en veiligheid durven drukken, waarbij niet zozeer *coalitions of the willing*, maar gevestigde multilaterale instellingen zoals de NAVO en de EU de marsroute moeten bepalen. Ook de overige bijdragen getuigen van zowel steun voor, als realisme over, het EVDB, waarbij het onvermijdelijk is dat de eigen achtergrond van de diverse auteurs hun beschouwingen hier en daar bijkleurt.

Vooruitblik

En dan nu de vooruitblik, het voorstel voor een Witboek over de Europese defensie – ik noem het in het vervolg maar 'de proeve' (voor een Witboek). Het gaat hier om een substantieel betoog (bijna 130 bladzijden), dat ongetwijfeld nog de nodige besprekingen zal uitlokken. In dit korte bestek moet worden volstaan met enige hoofdimpresies.

De proeve noemt in haar introductie Solana's Europese Veiligheidsstrategie een 'wake-up call' voor de EU-regeringen, die kennelijk nog onvoldoende acht slaan op de gevolgen van de intussen alom onderkende kloof tussen Europese ambities en Europese middelen. Maar als de Europese Veiligheidsstrategie een 'wake up call' is, dan mag de proeve ronduit als een alarmbel worden getypeerd. Daar waar de Europese veiligheidsstrategie nog vaag blijft over het middelenvraagstuk, wil de proeve volstrekt duidelijk maken waar het op staat, en wel aan de hand van vijf strategische scenario's waarin

militair optreden bepalend is voor de uitkomst. Conclusie: met haar huidige militaire middelen kan de EU slechts één scenario goed aan (grootschalige vredesoperatie) en redt zij zich met enige goede wil zelfstandig uit het tweede scenario (riskante humanitaire interventie). Voor het derde scenario (voorkoming van inzet van massavernietigingswapens) zou de EU de actieve ondersteuning van de Verenigde Staten moeten invoeren, terwijl het vierde scenario (regionale oorlogvoering ter verdediging van Europese strategische belangen) voor de EU praktisch onuitvoerbaar is.

Over het laatste scenario (verdediging van het thuisland), ten slotte, heeft de EU nog weinig nagedacht, laat staan dat zij over een geïntegreerde civiele beschermingscapaciteit beschikt, zoals de Verenigde Staten met hun *Homeland Defense Department* sinds '9/11' wél hebben. De huidige maatregelen ter opheffing van de talrijke Europese militaire tekortkomingen (European Capabilities Action Plan; Capabilities Improvement Mechanism) sorteren onvoldoende effect, omdat zij niet van bovenaf door de EU aan de nationale regeringen kunnen worden opgelegd en omdat bestaande, overigens te krappe, budgetten niet doordacht worden ingezet.

Hoe verplichtend en hoe duur moet, resp. mag, het EVDB van de EU-lidstaten worden? Op deze politiek brisante vragen geeft de proeve helaas geen duidelijk antwoord. Intussen moeten de militaire tekortkomingen wel worden opgelost. Daartoe zoekt de proeve het niet alleen in verdere versterking van de expeditie vermogens van de Europese strijdkrachten, maar ook in verdere optuiging van het EVDB. Meest in het oog springend zijn voorstellen voor oprichting van een Europees permanent strategisch hoofdkwartier,

Europese parate kerneenheden voor gevechtsinzet, een Europese Raad van ministers van Defensie, een Europese Defensie Academie ter verbreding van een gemeenschappelijke Europese 'veiligheids- en defensiecultuur' en invoering van een Europees transformatieconcept naar analogie van NAVO's *Allied Command Transformation*. Na alle commotie in 2003 over vestiging van een 'duplicerend' Europees hoofdkwartier in Tervuren lijken deze ideeën borg te staan voor verhitte discussies onder Europeanen. De Amerikaanse reactie laat zich raden. In elk geval wil de proeve de dynamiek van het EVDB verder de ruimte geven, waarbij zowel positieve als negatieve factoren meespelen: Europa's eigen roeping in de wereld,

transatlantische solidariteitsoverwegingen, maar ook de verslechterende internationale situatie, de overbelasting van de Amerikaanse krijgsmacht en unilateralistisch Amerikaans optreden dat niet onbeantwoord kan blijven.

De poging de schone aspiraties zoals vervat in de Europese Veiligheidsstrategie in hun militaire implicaties door te denken, geeft blijk van een *no nonsense*-benadering die het EVDB zeker goed zal kunnen gebruiken. Van anti-americanisme kunnen de opstellers niet worden beticht, wél voorzien zij een verminderde 'scope for transatlantic partnership in addressing common problems' – minder goed nieuws voor de NAVO, met andere woorden. Het is natuurlijk de vraag of

het gedachtengoed van deze proeve – die wijselijk niet morrelt aan de bestaande politieke en institutionele context van het EVDB – zal mogen uitgroeien tot een volwaardig, officieel Europees Defensie Witboek, zoals de auteurs in hun laatste aanbeveling hopen. Uiteindelijk zal het EVDB, wanneer al het goede denkwerk eenmaal zal zijn verricht, het voor haar verdere profilering vooral moeten hebben van politieke wil en doordacht leiderschap bij de EU-regeringen zelf.

M. Bentinck

Marc Bentinck is ambtenaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, tijdelijk gedetacheerd bij het Instituut Clingendael.

Ethica en Ontwikkeling

Des Gasper:

The Ethics of Development. From Economism to Human Development.

Edinburgh: Edinburgh University Press, 2004; xvi + 255 blz.; € 26,50; ISBN 0-7486-1058-8

Ontwikkelingswerkers worden steeds vaker op pad gestuurd met een 'plichtenleer' in hun tas. Net als dokters en advocaten hebben zij zich te houden aan een beroepsethiek. In zulke handleidingen staat bijvoorbeeld dat hun organisatie niet meedoet aan corruptie. Of, positiever geformuleerd, dat hun organisatie specifiek ijvert voor het respecteren van een aantal concrete mensenrechten.

Dergelijke documenten verwijzen vaak onder meer naar de OESO-Conventie waarin is afgesproken corruptie tegen te gaan; deze conventie is

trouwens reeds in een aantal nationale wetgevingen opgenomen. Verder zijn er de Europese en Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere op religieuze, morele of ethische principes gestoelde verklaringen. Ook hebben sommige niet-gouvernementele organisaties (NGO's), onderzoeksinstituten of vergelijkbare rechtspersonen al een eigen 'bijbel' van wat kan en mag en niet kan en niet mag.

Maar wie verwacht dat dit boek van Des Gasper, Associate Professor of Public Policy aan het Institute of Social Studies in Den Haag, over het thema van de plichtenleer van de ontwikkelingswerker zal gaan, maakt een grote vergissing. Het onderwerp van dit boek is veel breder, het gaat hier over de ethiek – in de ruime betekenis van het woord – van de ontwikkeling

– eveneens in de ruime betekenis van het woord.

Ethiek en ontwikkeling worden bij elkaar gebracht in een breed multidisciplinair verband. De auteur speurt in de eerste hoofdstukken naar de diepere betekenis van 'ontwikkeling'. De rode draad daarbij is de zo noodzakelijke verruiming van de economische analyse, meer bepaald de verbreding van 'economische groei' als ontwikkelingsindicator. Ontwikkeling is een sociaal en 'humanistisch' begrip, dat naar de vervulling van menselijke behoeften verwijst en veel meer omvat dan de vervaardiging en aanschaf van goederen en diensten.

Vandaar brengt de auteur de lezer bij ethische concepten, zoals rechtvaardigheid (*equity*) en vervulling van menselijke 'basisbehoeften' (*basic needs*), en zo naar de juiste invulling

of invullingen van de term 'menselijke ontwikkeling'. De stap is klein naar de redactie van *Human Development Reports*, het verslag van de wijze waarop mensenrechten, onderwijs, gezondheidszorg en zo meer in een bepaald land gerespecteerd worden.

Daarna zoekt de auteur naar de verhouding tussen geweld, oorlog en rampen enerzijds en ontwikkeling anderzijds. Zo verzamelt hij gaandeweg de bouwstenen van een soort normatieve ontwikkelingsleer, een logisch en normatief kader voor 'ontwikkeling', waar dan ook ter wereld. Uiteraard gaat het over ontwikkelingslanden, maar niet alleen daarover. Een rode draad in het boek is een niet aflatende inspanning om uit het al te beperkend economisch interpretatiekader te breken.

De centrale positie van auteurs als Sen en Nussbaum in dit boek duidt op de vaste overtuiging dat 'economisme' (vasthouden aan materiële welvaartstoename) als indicator hoort samen te gaan met sociale, educatieve, gezondheids- en culturele indicatoren om van een richtinggevende 'ontwik-

keling' te kunnen spreken.

Een tegenvaller is dat dit boek een te veelvuldige en langdradige opsomming biedt van allerhande theorieën, subtheorieën en uitspraken van ontwikkelingsdeskundigen. Het valt niet mee in dit boek het bos door de bomen te zien. Wellicht ongewild komt de auteur er daardoor ook niet toe enige vaste praktische en bruikbare grond onder de voeten te krijgen.

Opmerkelijk is zijn poging in het multidisciplinair verband dat hij voorstaat ook de psychologie te betrekken in de hoofdstukken over menselijke behoeften, de hiërarchie daarin volgens Maslow, en de gevolgen van trauma's – na onder meer oorlogen en andere geweldsituaties – op de ontwikkeling van mensen en gemeenschappen. Maar in dit verband wordt overigens een verwijzing gemist naar een auteur als Vamik Volkan, de stichter van het 'Center for the Study of Mind and Human Interaction', die baanbrekend onderzoek heeft verricht naar etnische conflicten in Bosnië, Turkije en elders. Des Gasper zet zich wel aan de taak van de noodzakelijke verbreding van

het kader, maar hij doet dat als het ware met de hakken in het zand.

Gelukkig erkent de auteur zelf de grenzen van zijn werk – onderzoek naar een theoretisch kader om ontwikkelingsproblemen in een ethisch perspectief te plaatsen – en verwijst hij trouwens ook duidelijk naar de behoefte om aan ontwikkelingsdeskundigen iets praktisch te bieden, als het om rechten en plichten in de sfeer van het formuleren, uitvoeren, volgen en evalueren van ontwikkelingsprojecten gaat.

En zo komt uiteraard en vanzelf de vraag naar een soort algemeen geldende plichtenleer, toegepast op ontwikkelingswerk, naar boven. Daarvoor is het wachten op een volgend boek.

Karel van Hoestenbergh & Anne Timmer

Karel van Hoestenbergh is ontwikkelingseconoom; Anne Timmer is psycholoog. Zij wonen en werken in Tanzania.

Herpolitisering van het ontwikkelingsdebat

Hans Beerends & Marc Broere.

De bewogen beweging. Een halve eeuw mondiale solidariteit.

Amsterdam: KIT Publishers, 2004; 269 blz.; € 18,95; ISBN: 90-6832-545-0

Er is altijd wel reden voor een feestje. Zo greep in 1999 het ministerie van Buitenlandse Zaken het veronderstelde vijftigjarig bestaan van 'ontwikkelingssamenwerking' aan voor de organisatie van een aantal

festiviteiten. Een in vrolijke kleuren geschilderde bus reed door Nederland om de burgers ervan te overtuigen dat 'hulp helpt' en T-shirtjes met die tekst opgedrukt werden kwistig uitgedeeld. Voor het serieuze werk, een lijvige en wetenschappelijke studie over de geschiedenis van de Nederlandse OS in de voorgaande vijftig jaar, was ook ruimte. Een gezelschap van gepensioneerde topambtenaren en vakdeskundige wetenschapslieden

ging, met personele en financiële ondersteuning van het ministerie, aan de slag. Het werd een zware bevaling. En toen het kind er eenmaal was, vond bijna niemand het een mooie baby. De minister behandelde het met stiefmoederlijke kilte, recensenten vonden het te veel een (negatief!) verhaal van 'Haagse ego's' (tja, die topambtenaren) en sommige wetenschapslieden vonden het maar niks dat zij niet zelf mee hadden mogen

doen of dat hun bijdragen waren afgewezen. Ronduit verontwaardigde geluiden klonken uit de wereld van de Nederlandse ontwikkelingswerkers zelf, de mensen die, naar hun zeggen, altijd het echte werk hadden gedaan. In dit boek herkennen zij zichzelf niet, dit werk ging niet over hen, noch over datgene waar zij zich in al die jaren zo mee verbonden hadden gevoeld.*

Zo'n reactie is niet ongebruikelijk. Spanningen tussen een historisch zelfbeeld en de bevindingen van een historisch onderzoeker zijn onvermijdelijk. Geschiedschrijving zegt natuurlijk per definitie meer over degene die het opschrijft en over de tijd waarin hij leeft, dan over 'wie es eigenlijk geweest'. Dat is een dooddoener, maar wel een ware dooddoener. Als er de laatste tijd één boek verschenen is waaruit dat blijkt, dan is het wel *De bewogen beweging, een halve eeuw mondiale solidariteit*. De auteurs Hans Beerends en Marc Broere maken geen geheim van hun betrokkenheid bij hun onderwerp. Integendeel, die spettert van de bladzijden. Hun geschiedenis van de 'Nederlandse derdewereldbeweging' zal in eigen kring dan ook ongetwijfeld goed ontvangen worden. Bij menigeen die zich de afgelopen vijftig jaar bezighield met 'solidariteitsacties, bewustwording en de internationale strijd tegen honger en onderdrukking', zal dit boek erin gaan als het spreekwoordelijke godswaard in een ouderling.

Dat maakt het een fascinerend boek. Het biedt een inkijkje in een wereld waarvan velen inmiddels dachten dat die goeddeels is verdwenen en waar dus met enige nostalgie naar teruggekeken kan worden. Want iedereen van een zekere leeftijd herinnert zich natuurlijk nog wel iets van acties over honger in India of Afrika of die ophef over de moord op vier Nederlandse journalisten in El Salvador. Maar behoort de derdewereld-

beweging werkelijk tot het verleden? De auteurs doen in ieder geval hun uiterste best het tegendeel aan te tonen.

Het boek is toegankelijk en met vaardige pen geschreven en Beerends en Broere geven er blijk van ook goed op de hoogte te zijn van de thans bestaande controversen (rond armoedebestrijding, goed bestuur en duurzaamheid, enz.) binnen het huidige OS-beleid en de dilemma's die zich in voorafgaande jaren op dat terrein hebben voorgedaan. Ook de derdewereldbeweging zelf sparen zij niet. Inconsequenties uit het verleden worden eerlijk opgebiecht. Hun neiging tot enige simplificatie daarbij zal bij sommigen irritatie wekken, maar wat mij betreft wordt hun dat vergeven, want dat leest soms juist heel verfrissend.

Maar biedt het boek een op wetenschappelijke basis rustende genuanceerde analyse van wat die derdewereldbeweging nu eigenlijk precies *maatschappelijk* inhield in het naoorlogse Nederland? Begrijpen we nu meer van de *betekenis* (we praten hier niet over het *resultaat*) van het niet aflatende streven naar gerechtigheid voor alle arme en onderdrukte mensen in de wereld?

Het antwoord op de eerste vraag is 'neen'. De verklaring daarvoor is simpel. Het betreft hier namelijk geen echt studieboek, maar een uitgesproken actiepamflet. Het is een oproep tot hernieuwde betrokkenheid, tot nieuwe gedrevenheid, bezieling en inzet voor het grote doel: de uitbanning van armoede en ongelijkheid in deze wereld, de verheffing van de verpauperde volksmassa's waar ook op deze aarde en de definitieve uitdrijving van het kwaad. Die roep is messianistisch van aard en diep religieus van gedachte en toon, kortom, het is niets anders dan de openbaring van een geloof. Daarom is er wel antwoord op

de tweede vraag en dat luidt 'ja'.

Het opvallende is dat de auteurs in hun betoog kennelijk onbewust zelf alle elementen aandragen die onderstrepen dat zij aanhangers zijn van een echte, en voor henzelf enige ware, religie. Andere 'religies' (bijvoorbeeld die van de paus in Rome, die van de Heidelberger Catechismus of die van de 'vrije markt') worden verketterd, er is een echt credo ('de drijvende kracht in de geschiedenis is het streven naar een rechtvaardige wereld'), er zijn heiligen (o.a. CPN-beroepsactievoerder Piet Nak), profeten (Jan Pronk) en er zijn gevallen engelen (Evelien Herfkens) en zelfs regelrechte demonen (natuurlijk Pim Fortuyn en George Bush, maar ook Ciska Dresselhuys en minister Verdonk). Als klap op de vuurpijl is er achter in het boek (in plaats van een verantwoording) een lijst met 'aanbevolen literatuur'. Mijnheer pastoor en dominee hadden het niet beter kunnen doen!

Vreemd is die religieuze verpakking niet wanneer je kijkt naar de oorsprong van het Nederlandse denken over de Derde Wereld, ontwikkeling en armoede. De auteurs verdienen een compliment voor de glasheldere wijze waarop zij dat uiteenzetten. Het begon allemaal in de jaren vijftig met de Pleinpreken van pater Simon Jelsma, met in zijn kielzog een proces van doorbraak-katholieken (en later ook protestanten), die uiteindelijk hun thuisbasis vonden aan de linkerkant van het Nederlandse politieke spectrum. Hier rustte en rust het draagvlak voor Nederlandse ontwikkelings samenwerking, hier kwam de derdewereldbeweging op den duur samen met de protestbeweging in de jaren zestig, de vrouwenbeweging, milieubeweging, de krakers in Amsterdam en tegenwoordig de 'anti-globalisten', die zichzelf (volgens de auteurs) liever 'anders-globalisten' noemen of nog beter (volgens profes-

sor Bas de Gaay Fortman) anders-mondialisten. Want het verzet tegen de huidige globalisering, het proces dat de schrijnend onrechtvaardige verdeling van de welvaart op de wereld niet alleen in stand houdt maar zelfs versterkt, vormt nu de kern van de nieuwe agenda van de derdewereldbeweging.

Het is de verdienste van de auteurs dat zij deze (ik zou bijna zeggen 'blijde') boodschap helder voor het voetlicht brengen. Je kunt het er wel of niet mee eens zijn, of je ergeren aan het toontje van 'gelijk hebben', maar het is in ieder geval een 'statement', om maar eens een modewoord te bezigen. En zij draaien niet om de hete brei heen. Net op het moment dat je al lezend je

begint af te vragen wie de afgelopen vijftig jaar dat in godsnaam toch allemaal betaald heeft, nemen ze je de wind uit de zeilen. Stel je die vraag, dan behoort je namelijk tot die 'populisten', die 'ongehinderd mogen schelden op de bodemloze putten waarin ons goede geld verdwijnt'. Nu ja, dan zwijg ik maar deemoedig en beschaamd.

Want uiteindelijk is ook de auteurs en hun derdewereldbeweging niets menselijks vreemd. Toen in september 2003 tijdens de onderhandelingsronde van de WTO te Cancún (Mexico) een grote groep derdewereldlanden onder aanvoering van meer ontwikkelde landen als China, India en Brazilië één blok vormde tegen de Verenigde Staten en Europa, vierden

in Amsterdam de actievoerders van platform Cancún de hele nacht feest vanwege de 'overwinning van de Derde Wereld'. Zo zie je maar, er is altijd wel reden voor een feestje.

Bert van der Zwan

Noot

* Het betreft de bundel *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (red. J.A. Neckers & P.A.M. Malcontent), in dit blad besproken in november 1999, blz. 624-626.

Bert van der Zwan is werkzaam bij de afdeling Strategische Beleidsplanning (SPL) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Wereldvoedselvraagstukken kundig geserveerd

Robert Schoonheydt en Siska Waelkens (red.):

Voedsel voor 9 miljard mensen. Perspectieven op landbouw en wereldvoedselvoorziening.

Leuven: LannooCampus, 2004; 190 blz. + cd-rom; € 19,95; ISBN: 90-209-5695-7

In het 'Ten geleide' doet de bisschop van Brugge uit de doeken hoe deze bundel tot stand is gekomen. Tijdens bezoeken in de Derde Wereld en door contacten met missionarissen en hulporganisaties viel hem de centrale rol van de voedselvoorziening steeds weer op, met als sleutelvraag: Wat zijn de oplossingen voor de miljoenen mensen die voortdurend ondervoed zijn? In gesprekken met staf van de Katholieke Universiteit Leuven ontstond het idee een publikatie samen te stellen die een overzicht zou bieden van alle (!) problemen, voor de niet-specialiseerde lezer. De eindredac-

teur is wat realistischer en bescheidener in zijn voorwoord en beperkt zich tot een discussie over voedselproductie en -vraag, beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, de kwaliteit van voedsel en de rol van instituties.

Het boek zelf bestaat uit twee delen: het voedselvraagstuk ingebed in marktwerking en beleid, verzorgd door economen; en een reeks meer technische bijdragen over voedselproductie *sec* en de draagkracht van natuurlijke hulpbronnen, vanuit een agronomische achtergrond. Het eerste hoofdstuk steekt meteen van wal, door te peneren dat de wereld in staat is genoeg voedsel voor iedereen te produceren, maar dat onvoldoende koopkracht verhindert dat eenieder ook goed gevoed is. De kernvraag is hiermee teruggebracht tot wie in de volgende decennia gevoed zal

worden, onder welke voorwaarden en hoe. Deze vragen zijn thematisch uitgewerkt. Bevolkingsgroei wordt uitgelegd door de demografische transitie te behandelen en via Malthus terecht te komen bij de theorie van Boserup, die beweerde dat hoge bevolkingsdruk ook tot landbouwintensivering kan leiden. De historische groeipaden van de landbouwproductiviteit in vele landen (maar niet in sub-Sahara Afrika) laten de empirische relevantie hiervan ook zien. In sub-Sahara Afrika, anders dan in Azië in de jaren zestig en zeventig, heeft geen groene revolutie plaatsgevonden. Op de diepere redenen waarom aan de voorwaarden van landbouwintensivering niet is voldaan (een relevante onderzoeksvraag, die kan bijdragen aan een verklaring waarom ontwikkeling in Afrika zo achterblijft), gaat de auteur

helaas niet in. Stagnerende landbouwproductie is op zich zelf geen voldoende reden om ondervoeding te verklaren. De *entitlement*-theorie van Sen, consequent de 'aanspraaktheorie' genoemd, laat zien dat voedselzekerheid verklaard kan worden uit de economische en sociale activiteiten die een individu ter beschikking heeft, te onderscheiden in fysisch, menselijk en sociaal kapitaal. Voedselonzeker en armen zijn in de regel beperkt in die drie vormen van kapitaal.

Een interessant en actueel aspect van de vraag naar voedsel is de zogenaamde *vleesrevolutie* in ontwikkelingslanden, verwijzend naar recent IFPRI-onderzoek. Na het overschrijden van een inkomensdrempel van 1.000 euro per hoofd per jaar neemt de vleesconsumptie, die onder die grens ongeveer een constante groei is, proportioneel met het inkomen toe (eigen onderzoek bevestigt dit patroon bij een drempelwaarde van \$ 2.000). Sterk stijgende inkomens in lage-inkomenslanden leiden dus tot het exploderen van de vraag naar vlees, met China als bekend voorbeeld. Dit heeft vooral gevolgen voor de vraag naar veevoer, omdat de graan/vlees-ratio (in kg per kg) hoog is. De auteurs hadden nog kunnen benadrukken dat deze ratio's in ontwikkelingslanden ongeveer de helft zijn van die in de rijke landen en dat de sterk stijgende vleesvraag noodzakelijkerwijs tot intensivering van de voedertechnologie, en dus hogere ratio's, zal leiden. De druk op de voedergraanmarkten zal hiermee nog meer toenemen dan de gangbare studies, die deze transitie niet meenemen, suggereren.

Deze druk op de hulpbronnen is een logische overgang naar een discussie over *duurzaamheid, ecologie en milieu*. Zonder al te diep te graven geeft de auteur een heldere bespreking van de diverse aspecten van duurzaam-

heid. Hij betoogt dat het marktfalen hierin bestaat dat de huidige generatie beslissingen neemt over de toekomst zonder dat de toekomstige generaties hierover gehoord kunnen worden, laat staan kunnen meebeslissen. Overheidsingrijpen is dus gerechtvaardigd en nodig, want uit de literatuur is bekend dat *efficiency* en het completeren van markten alleen niet voldoende zijn. De lezer krijgt overigens geen inzicht in het ontwerp van de instituties die duurzaamheid zoals hier gedefinieerd zouden bevorderen.

Ook het onderwerp van *globalisering* wordt met een summier schets van de liberalisatietendensen op de internationale markten afgedaan. Ontwikkelingslanden zouden hiermee moeten omgaan door vooral de eigen landbouw te ontwikkelen, in de eerste plaats voor de eigen markt. Biotechnologie kan hierbij veel bijdragen, waarbij de ethische en milieuproblemen enigszins obliagaat worden afgedaan.

Voor de vraag wie er gevoed gaat worden en hoe, refereert het boek aan modelstudies van het IFPRI, de zg. '2020- projecties'. Het beeld van de wereldvoedselvoorziening komt in grote lijnen overeen met uitkomsten van andere modellen: geleidelijke verbetering van de voedingssituatie in de wereld, met uitzondering van sub-Sahara Afrika, waar het IFPRI-model, gebaseerd op ondervoeding bij kinderen, een forse achteruitgang signaleert. De oplossing die het boek op diverse plaatsen propageert, bestaat uit verbetering van technologie, investering in de landbouwsector, additionele fondsen voor onderzoek en voorlichting, dit alles onder de veronderstelling van *good governance*.

Het volgende hoofdstuk gaat wat dieper in op de rol van het beleid, vooral de onderhandelingen binnen de WTO, ingeleid door een korte schets van de voedselsituatie in rijke landen ('teveel') en in ontwikkelings-

landen ('tekort'). Het geeft ook een historisch overzicht van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie, voorafgegaan door een terugblik op het landbouwbeleid in België over ruim honderd jaar. In de sectie over mondialisering wordt kort ingegaan op belangrijke processen, zoals de dynamische effecten van handel, de rol van migratie (maar zonder de fundamentele liberalisatievraag te bespreken of, in de geest van de WTO, afscherming van de arbeidsmarkt compensatiebetalingen rechtvaardigt), de rol van kapitaalstromen en hulp. Dit deel is meer een *tour d'horizon* met beperkt uitzicht dan een hecht betoog en duplicceert ten dele het voorafgaande hoofdstuk.

De vijf kortere bijdragen in het tweede deel zijn enigszins teleurstellend. In voornamelijk kwalitatieve en beschrijvende stijl bespreken de auteurs diverse aspecten van landbouwproductie (voedselproductie en landbouwsystemen in westerse landen en tropische ontwikkelingslanden; de draagkracht van land en water; de bijdrage van dierlijke producten; en de potentie van genetisch gemodificeerde gewassen). Zo nu en dan is er een uitstapje naar beleid dat soms wat geforceerd of zelfs misplaatst aandoet. Aardig is wel de aandacht besteed aan de opkomst van de aquacultuur, gezien de eerdere discussie over de exploderende vraag naar vlees. Toch voegen deze bijdragen relatief weinig toe aan het tot dusver geserveerde. Wat meer redactionele regie had wel gemogen en een traditionele volgorde van onderwerpen (demografie; landbouwproductie voor groeiende bevolking; *resources*; vraag naar voedsel en voeding; rol van beleid) zou een betere verhaallijn geven. Nu ontbreekt een afsluitend en concluderend slotbetoog, terwijl een epiloog over, bijvoorbeeld, 'the rights of the poor', goed in deze bundel had gepast.

Dat is jammer, want het is een vlot geschreven werk, in de goede Belgische traditie met weinig leenwoorden (ook al oogt de 'Dahwah'-ontwikkelingsronde wel erg puriteins). De meeste belangrijke onderwerpen en relevante theorievorming komen wel aan de orde, hoogstens komt de behandeling van de wereldvoedselvoorziening zelf wat gedateerd over. Een aantal moderne onderwerpen en belangrijke *drivers* ontbreken, zoals verhoging van produktstandaards als alternatief voor tariefbescherming, verticale integratie en concentratie van de verwerkende en toeleveringsindustrie, de coherentiediscussie en

de concurrentie tussen voedselproductie en biomassa voor energie, wanneer fossiele brandstoffen schaars worden.

Ten slotte is er nog een inhoudelijk bezwaar. De auteurs hebben zonder uitzondering veel vertrouwen in een primair op de landbouw gerichte groei-strategie en zien landbouw als motor voor ontwikkeling. Nergens wordt uitgelegd hoe door de stijgende produktiviteit van de landbouwsector (landbouwprijzen plagen dan te dalen) de sectoren buiten de landbouw de vrijgekomen arbeid gaan opnemen, hoe de voorzieningen voor de benodigde investeringen

worden gemobiliseerd en waarom de dienstensector blijkbaar wel zo goed functioneert, dat de benodigde *inputs* (zaaigoed, kunstmest, pesticiden, voorlichting) worden geleverd. Maar voor de niet-gespecialiseerde lezer blijft het een toegankelijke inleiding tot de problematiek van de wereldvoedselvoorziening, zo niet in alle dan toch in veel van haar aspecten.

Max Merbis

M.D. Merbis is verbonden aan de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Geografisch speelveld Europa

B. de Pater, T. Beneker en W. Buunk (red.): Europa. Ruimtelijke samenhang en verscheidenheid in de Europese Unie.

Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2004; 262 blz.; € 24,50; ISBN: 90 232 4005 7

Europa is de hoofdtitel van dit sociaal-geografisch boek. Gewoon Europa. Met een ondertitel die de kern van de discipline weergeeft. Iedere meer specifieke ondertitel zou dit veelzijdig boek te kort doen. Onderwerpen als natuur en landbouwbeleid, stedelijke problematiek, economische en infrastructurele netwerken, regionale welvaartsverschillen, migratie, en meervoudige territoriale identiteiten in Europa, worden erin besproken. De economische geografie, de stadsgeografie en planologie krijgen veel aandacht. Het is jammer dat minder dan een tiende van het boek aan de politieke geografie gewijd is. De internationale betrekkingen krijgen nage-

noeg geen aandacht: geen bespreking van (de afwezigheid van) een gezamenlijk Europees buitenlands beleid. En niet veel aandacht wordt besteed aan etnische en territoriale conflicten. Het Europese continent kenmerkt zich immers niet alleen door welvaart en harmonie. De conflicten in Baskenland en Noord-Ierland zijn voorbeelden op EU-grondgebied. Noord-Cyprus is voorbeeld van een territoriaal conflict van een EU-lidstaat met een kandidaat-lid, Turkije. De conflicten in Bosnië en Kosovo zijn voorbeelden buiten het EU-grondgebied.

Behalve deze tekortkomingen is er niets op dit boek aan te merken. De auteurs, redactie en uitgever hebben er een voortreffelijke bijdrage aan de sociale wetenschappen in Nederland mee geleverd. Academische boeken in de sociale wetenschappen die in Nederland en België worden onderzocht en bestudeerd, zijn nu vaak Engelstalig. Ook schrijven Nederlandse en Vlaamse wetenschapslieden

vaak zelf in het Engels. Hantering van de Nederlandse taal maakt dit boek niet alleen toegankelijker voor de Nederlandstalige lezers, maar schept ook een vertrouwelijke band tussen de lezer en het object. Zo hebben de auteurs getracht Nederlandstalige Europeanen letterlijk en figuurlijk dichter tot Europa te brengen.

Al in het eerste hoofdstuk para-deert de oriëntalisme-theorie van Edward Said (1935-2003), die het vrije progressieve Westen, met nadruk op Europa, tegenover het Midden- en Nabije Oosten zet. Hier wordt de geografische beeldvorming van Europa besproken. Het Oosten zoals het wordt gepresenteerd, is bij Said vooral een verbeelding van de Westering. Niet alleen voor het Midden- en Nabije Oosten beschikt de Westering over een verbeeldingsvolle geografie, maar ook voor andere culturen en regio's, zoals Afrika. Het beeld dat wordt neergezet hoeft natuurlijk niet op de werkelijkheid te berusten, maar

het feit dat de 'ander' wordt verbeeld, betekent tegelijkertijd dat er ook een 'wij' bestaat. Het is nooit 'zij' zonder dat er sprake is van 'wij'.

Maar wie zijn wij, als deze vraag uit het perspectief van een Europeaan wordt gesteld? Er is geen ondubbelzinnig antwoord op die vraag. De kracht van het boek bestaat juist uit de behandeling van deze vraag zonder tot een dergelijk antwoord te komen. Inderdaad, als de 'ander' een verbeelding is, dan kan Europa ook een verbeelding zijn. Mensen verschillen nu eenmaal van mening over de vraag wat Europa is, of niet is. Ook werd in uiteenlopende tijden anders over het denkbeeld Europa gedacht. De grenzen van Europa zijn op zich zelf niet erg belangrijk. De buitengrenzen van Europa zijn altijd al onduidelijk geweest, en dat zullen

ze ook in de toekomst blijven. Tegelijk verliezen de onderlinge grenzen van de EU-lidstaten steeds meer aan betekenis.

Dit boek is heel geschikt om mensen tot besef te brengen dat Europa als geografische grootheid meer is dan alleen een naam, oppervlakte en mensen die erop wonen. Er is ook sprake van interne dynamiek, en waar dynamiek is, is ook ontwikkeling. Veranderingen worden letterlijk en figuurlijk in kaart gebracht. Ook maakt dit boek duidelijk dat Europa geen eenheid is: Europa is een meervoudig begrip. Europa bestaat niet alleen uit allerlei staten, maar ook uit concurrerende steden, regio's, havens, luchthavens, bedrijven. Al deze politieke en economische actoren hebben meer dan soms tegenstrijdige belangen.

Er is niet alleen verscheidenheid,

maar er is ook eenheid, althans een poging daartoe. De Europese Unie manifesteert het streven van Europese staten tot eenwording en integratie. Paradoxaal genoeg zorgen dezelfde begrippen voor polarisatie vanwege uiteenlopende interpretaties. Tegelijkertijd is de Europese Unie een forum ter pacificatie en verzoening van deze concurrerende en vaak tegenstrijdige belangen en visies. Kortom, de Europese Unie kan het beste worden gekenmerkt door 'verscheidenheid in eenheid'.

Babak Rezvani

Babak Rezvani studeerde sociale wetenschappen en internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij doet thans onderzoek naar het gedrag van jonge Iraanse migranten in Nederland.

Nieuw Clingendael Essay

Decision-making by the Security Council: *Terrorist acts which threaten international peace and security, 1989-2004.*

A Survey of Resolutions

Dick A. Leurdijk
Geert Steeghs

In the aftermath of the terror attacks on the United States on 11 September 2001, the issue of terrorism and counter-terrorism has been put in the forefront of the international political agenda. In the context of an evolving international cooperation, the United Nations, among others, played an active role, both in reinvigorating the right to self-defence and in taking new initiatives, such as the adoption of Security Council Resolution 1373, in September 2001. This survey, however, shows that the fight against international terrorism was already an issue within the UN long before the events of '9/11', both in terms of the existence of a number of international conventions and

protocols, and the earlier involvement of the Security Council in responding to international terror acts, including its identification of such acts as a threat to international peace and security.

Dick A. Leurdijk is senior researcher at the Clingendael Diplomatic Studies Programme. Geert Steeghs acted as his assistant in preparing the survey.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

De kosten voor de publicatie bedragen 7,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl

Police Academy of the Netherlands, School for Police Leadership: Able and willing? Police leaders questioning international co-operation.

Warnsveld: *Politie-academie*, 2004; 128 blz. (Nederlandse vertaling beschikbaar op www.spl.politieacademie.nl)

In deze publikatie zijn 14 artikelen met visies en meningen over de internationale en Europese politio-nale samenwerking gebundeld. De auteurs, Nederlandse en Belgische hogere politie-officieren, namen deel aan het door de Nederlandse Politie Academie in samenwerking met het Instituut Clingendael verzorgde leerprogramma *Internationale Politie Oriëntatie* (LIPO 1 en 2) en schreven allen daarvoor een paper. Het boek werd gepresenteerd ter gelegenheid van het Nederlands EU-voorzitterschap. Uit de bijdragen komt naar voren dat er nog te weinig affiniteit bestaat met Europese vraagstukken, terwijl deze juist een steeds belangrijker plaats innemen in het werk van de politie. Terrorisme, georganiseerde misdaad, eurovalmunterij, illegale immigratie en mensenhandel krijgen steeds meer een internationale dimensie; een gezamenlijke aanpak kan tot betere resultaten leiden. Maar het Europese aspect moet niet de aandacht afleiden van waar het uiteindelijk om gaat: binnenlandse veiligheid en het machtsmonopolie van de staat op geweldgebruik; daarom blijft de politiesamenwerking intergouvernementeel van aard. Het vinden van de juiste balans tussen de Europese aanpak en de uitsluitend binnenlandse aanpak is een kernthema waarmee de auteurs worstelen. Onder andere de volgende onderwerpen passeren de revue: de strategische visie op kennis en informatie; herdefiniëring en operationalisering van de Nederlandse aanpak van de Europese politiesamenwerking; de

praktische dimensie van de samenwerking in de Euregio Rijn-Maas; internationaal gecoördineerd politie-onderwijs; internationale rechtshulp; Europese grenspolitie; een pleidooi voor onderzoek naar politieculturen; en de toekomst van Europol. Deze bundel boordenvol ideeën wordt afgesloten met een nabeschuiving van de Belg Bruggeman: er is een groeiende interesse in Europese samenwerking onder het politiepersoneel, maar nu moeten er concrete stappen ondernomen worden om de ideeën in praktijk te brengen. (K.K.)

Gunnar Sjöstedt (red.): Professional Cultures in International Negotiation. Bridge or Rift?

New York/Oxford e.a.: *Lexington Books*, 2003; x + 295 blz.; \$ 25,= (paperback)/\$ 85,= (cloth)

ISBN 07391-0638-4

Deze theoretisch getinte studie, tot stand gekomen in het kader van 'the Processes of International Negotiation Network at the International Institute for Applied Systems Analysis' (Oostenrijk), gaat ervan uit dat bij internationale onderhandelingen niet alleen nationale stijlen, maar ook professionele stijlen van belang zijn en de onderhandelingen beïnvloeden. Zo maakt het verschil uit of de onderhandelaars wetenschapslieden, diplomaten dan wel militairen zijn. Het is van belang te weten of en hoe een 'beroeps-cultuur' van invloed kan zijn op de verrichtingen van staten en andere internationale actoren en hoe en in welke mate professioneel-culturele factoren bewust in strategisch en tactisch opzicht worden ingezet met als doel de resultaten van onderhandelingen in een bepaalde richting te sturen. De doeleinden van deze studie zijn tweërlei: de weg te plaveien voor verder onderzoek en de onderhandelaar meer bewust te maken van de valkuilen

en mogelijkheden van de wisselwerking tussen professioneel-culturele stijlen en de onderhandelingen zelf. (F.v.d.B.)

Charles Cogan: French Negotiating Behavior. Dealing with La Grande Nation.

Washington, D.C.: *United States Institute of Peace Press*, 2003; xv + 344 blz.; \$ 17,50

ISBN 1-929223-52-8

Het Franse onderhandelingsgedrag is niet altijd begrijpelijk, en deze studie tracht licht in deze duisternis te scheppen. Auteur betoogt dat er sprake is van een aantal constanten in het Franse optreden en dat het eigenbelang daarbij een grote rol speelt. Aan de andere kant wijst hij erop dat de toenemende 'globalisering' Frankrijk niet onberoerd heeft gelaten en dat de Franse weerstand tegen het gebruik van het Engels afneemt. In dit perspectief schetst hij de culturele en historische context waarin de Franse diplomatie haar beslag kreeg en krijgt, de houding die daaruit voortvloeit en analyseert hij het Franse onderhandelingsproces. Vervolgens illustreert hij een en ander aan drie gevalstudies: het geschil in 1996-1997 over de vraag of een Europeaan (en liefst een Fransman) dan wel een Amerikaan hoofd moest worden van het Zuidelijk Commando van de NAVO in Napels; de onderhandelingen in de Verenigde Naties over de wapeninspecties in Irak van 1999-2003; en ten slotte de onderhandelingen in de Uruguay-ronde vanaf 1986 met betrekking tot landbouw en culturele goederen. Het eerste geval vertoonde een groot aantal kenmerken van de Franse diplomatie, zoals het stellen van een doel op lange termijn, het deductief te werk gaan, het overtuigd zijn van de logica van de eigen aanpak, de vorm hoger achten dan de inhoud en het niet terugschrikken voor een stoutmoedige

aanpak en bereid te zijn alleen te gaan. Het tweede geval stelde Frankrijk in staat zich op unieke wijze te distantiëren van de Verenigde Staten, zoals men al vanaf De Gaulle met wisselend succes had geprobeerd. Het optreden tijdens de Uruguay-ronde is tenslotte een schoolvoorbeeld van een Frankrijk dat boven zijn macht grijpt, zeker toen de regering-Balladur in 1993 aantrad en de Franse minister van buitenlandse zaken Alain Juppé ('the perfect image of the tough, elegant, and in-control *énarque*') 'spearheaded the French case on agriculture' (blz. 235). In de laatste twee hoofdstukken doet de auteur suggesties over hoe Frankrijk in onderhandelingskwesies tegemoet te treden en werpt hij een blik in de onzekere toekomst van de Frans-Amerikaanse betrekkingen. Het staat te bezien of Frankrijk, gezien de huidige stand van 'Europa', dat ondanks de vooruitgang die geboekt is nog steeds slechts een 'idee' is, bereid blijft de strijd aan te gaan 'to make itself and Europe into an equal partner of the United States'. De auteur is verbonden aan de John F. Kennedy School of Government van de Harvard Universiteit en werkte jarenlang voor de CIA. (F.v.d.B.)

Hans Akerboom: Daniel van der Meulen in Arabia Felix.

*Amsterdam: KIT publishers i.s.m. de ambassade van de Republiek Jemen in Nederland en de Koninklijke ambassade in Sana'a, Jemen, 2003; 128 blz.; € 24,50
ISBN 90-6832-193-5*

Ter ere van 25 jaar goede handelsbetrekkingen tussen Nederland en Jemen verscheen een boek over de Nederlandse consul Daniel van der Meulen in Jemen (toen nog deel van Saoedi-Arabië) van 1926 tot 1952. Het boek is gepubliceerd in twee talen, het Engels en het Arabisch. Het leest dus van links

naar rechts in het Engels en van rechts naar links in het Arabisch. Eerst wordt het leven van Van der Meulen, die gold als één van de weinige Nederlandse Midden-Oostenkenners van zijn tijd, beschreven. Van der Meulen werkte vanaf 1915 eerst als ambtenaar in Nederlands Indië. Na een studie Arabisch in 1923 vertrok hij in 1926 naar Djeddah in Jemen om daar de functie van Nederlandse consul te vervullen. Een jaar vóór zijn aanstelling waren de stammen van het Arabisch Schiereiland verenigd onder Ibn Sa'oud, inmiddels koning, met wie Van der Meulen verscheidene ontmoetingen zou hebben. In 1952 ging Van der Meulen met pensioen, waarna nog vele boeken en artikelen van zijn pen verschenen, o.a. in de *Internationale Spectator*. Daarnaast wordt in het boek een aantal reizen van Van der Meulen beschreven, die hij ondernam tijdens zijn consulaat in Saoedi-Arabië, o.a. naar Jemen en een kameeltocht naar de Hadramaut. Op deze reizen maakte hij talloze foto's, waarvan een groot deel in dit boek is afgedrukt. Ze schetsen een prachtig beeld van Jemen in de periode rond de Tweede Wereldoorlog. Niet alleen heeft hij het schitterende landschap en de indrukwekkende kunst gefotografeerd, ook 'gewone' mensen ontbreken niet in zijn fotocollectie. Het boek is van belang vanuit het oogpunt van de hedendaagse problematiek in het Midden-Oosten. De meeste problemen die Van der Meulen destijds analyseerde, zijn nog steeds actueel. (Z.E.P.)

Eva Ludemann: Gaza – We blazen uw auto even op.

Amsterdam: Uitgeverij Podium, 2002; 239 blz.; ISBN: 90-5759-324-6

Eva Ludemann: Let op je schoenzool. Etiquette van het Midden-Oosten.

*Amsterdam: Uitgeverij Podium, 2004; 127 blz.; 11,- euro
ISBN: 90-5759-056-5*

Voor wie op reis gaat naar het Midden-Oosten is het boekje *Let op je schoenzool. Etiquette van het Midden-Oosten* van Eva Ludemann een leuke manier om zich te oriënteren op de komende ervaring. Het boekje bevat – thematisch gerangschikt – een overzicht van de diverse situaties waarin men als westerling in deze regio verzeild kan raken en waarbij enige kennis van elementaire etiketteregels handig is. In welke situaties geef je een fooi? (vrijwel altijd als men daarom vraagt, maar geen grote bedragen); Hoe begroet je een oppervlakkige bekende? (eerst naar de familie vragen, de gezondheid en het werk, bij heel goede kennissen elkaar op de wang kussen, maar alleen bij hetzelfde geslacht) en hoe een volslagen vreemde? (hand schudden, maar niet bij verschillende geslachten, zelfs niet als dit mw. Verdonk is!) Hoe ding je af op een markt zonder beleedigend over te komen? (neem de tijd, sla geen kopjes thee af en geef blij van respect voor degene met wie je onderhandelt). Eva Ludemann lardeert haar etikettetips met een keur aan persoonlijke ervaringen, wetenswaardigheden en veel gebabbel om het onderwerp heen. Deze kant van *Let op je schoenzool* is precies wat het zo aardig maakt om te lezen. De beschreven etiketteregels zijn niet onverwacht en iedereen die een beetje nadenkt, kan zelf wel beredeneren hoe je je in dit soort situaties hoort te gedragen. De levendige en geestige

wijze waarop Ludemann haar verhalen opdist en voorziet van een persoonlijke noot, maakt echter dat de beschreven situaties ook echt tot leven komen. Voor nieuwkomers in het Midden-Oosten is *Let op je schoenzool* een leuk boekje omdat het de reisstemming alvast wat helpt op te roepen. Voor de meer ervaren Midden-Oostengangers is het een aanrader omdat het de eigen reisherinneringen soms heel herkenbaar weerspiegelt. Het boek bevat naast situatiebeschrijvingen en ingekaderde tekstjes over wat de Profeet in bepaalde situaties deed, ook tekeningen waarin de gebaren worden afgebeeld die je op straat tegen kunt komen. De frisse en geestige manier van schrijven hanteert Ludemann ook in het in 2002 verschenen boekje *We blazen uw auto even op*. Het is de schriftelijke weerslag van een periode van twee jaar waarin Ludemann als correspondent in Gaza woonde. In elf

korte, op zich zelf staande hoofdstukken beschrijft zij het leven in Gaza aan de hand van dagelijkse ontmoetingen met taxichauffeurs, werkloze jongeren, huisvrouwen en Palestijnse gezagsdragers. De hoofdstukken hebben de vorm van een journalistieke impressie en zijn met vaart en humor geschreven. Er worden geen ingewikkelde betogen in gehouden; achtergrondinformatie over het Israëliësch-Palestijns conflict ontbreekt. Ludemann pretendeert niet meer dan een persoonlijk verslag te schrijven over hoe zij het leven in Gaza heeft waargenomen. Achter elkaar gezet schetsen de hoofdstukken een ontluisterend – maar soms ook geestig en kleurrijk – beeld van de wijze waarop de Israëliëse belegering het dagelijks leven ontwricht, corrupte ambtenaren de bevolking koeioneren en er doorlopend gesjacherd en onderhandeld moet worden voor reisvergunningen, een baan of een andere officiële ‘gunst’.

Als er in *Wij blazen uw auto* even op al een rode draad zit, dan is dat naast de ontwrichting van de Palestijnse samenleving toch ook vooral de veerkracht en vindingrijkheid waarmee ‘gewone’ burgers de problemen telkens weer te lijf gaan. Ludemann maakt er geen geheim van waar haar sympathie ligt. De droge humor in het boekje en de nuchtere constatering over de gang van zaken in een Arabische maatschappij maken echter dat het geen vervelend of belerend verhaal wordt. De prijs, het formaat en de luchtige grondtoon van beide boekjes maken ze heel geschikt om als cadeautjes mee te nemen als u ergens op bezoek gaat. Dit is niet alleen in het Midden-Oosten (geen alcohol! Liefst een doosje met koekjes en zoetigheden, niet iets wat speciaal op de persoon van de gastvrouw is toegesneden als u een mannelijke gast bent!), maar ook in Nederland een goede etiketteregel. (E.H.)

Nieuw Clingendael Essay

Saoedi-Arabië, machtig in onmacht: *Op weg naar hervorming of naar revolutie?*

door **Leen Boer**, 49 p. Prijs: € 7,50

Onbelemmerde aanvoer van olie uit Saoedi-Arabië is van groot economisch en strategisch belang voor het Westen. Over de stabiliteit van dit land wordt de laatste jaren veel gespeculeerd. In dit nieuwe Clingendael Essay worden de factoren geanalyseerd die de stabiliteit van Saoedi-Arabië kunnen bedreigen. Aan de orde komen onder meer de interne politieke en sociaal-economische verhoudingen, gastarbeid, terrorisme, de bevolkingsgroei, de islam en het buitenlands beleid van Saoedi-Arabië. Te verwachten ontwikkelingen op korte en middellange termijn komen uiteraard eveneens aan bod, alsook beleidsopties voor Nederland en Europa. Zal Saoedi-Arabië erin slagen

tijdig hervormingen door te voeren? Of is een islamitische revolutie onafwendbaar?

Dit Essay is geschreven in het kader van de samenwerking tussen het Instituut Clingendael en de Eenheid Strategische Beleidsplanning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De auteur, Leen Boer, is werkzaam bij deze Eenheid. Het Essay verwoordt op geen enkele wijze standpunten of beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Informatie is beschikbaar via het secretariaat CESP (Clingendael European Studies Programme):
070 – 3746622/636. E-mail: cesp@clingendael.nl