

INTERNATIONALE

Spectator

Denemarken voorzitter van de Europese Unie

Europese Raad: kleine aanpassing of echte hervorming?

Europese Unie tussen instrumenten en symbolen

Frankrijk opnieuw in de steigers

Duitsland: nieuwe wilskracht in Europees verband

Bij het overlijden van een groot vaderlander

Jaargang 56, nr 9, september 2002

Instituut Clingendael



Europese Beweging
Nederland



COLOFON

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

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

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

ADMINISTRATIE-ADRES

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

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

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

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

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud september 2002

AREND JAN BOEKESTIJN

Nederland, let op Uw saek 413

ANNA MICHALSKI

Het EU-voorzitterschap van Denemarken: hoe een buitenbeentje nieuwelingen binnenhaalt 415

PETER VAN GRINSVEN & JAN MELISSEN

Europese Raad tussen marginale aanpassing en radicale hervorming 421

HERBERT TOMBEUR

Europese Unie tussen instrumenten en symbolen 426

A.H.D. INGEN HOUSZ

Frankrijk opnieuw in de steigers 433

ROB ASPESLAGH & HENK DEKKER

Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband 437

D.J. VAN BAAR

Een groot vaderlander 444

RESPONS

J.C.H. BLOM

Het NIOD-rapport onevenwichtig en intellectueel gemakzuchtig? Een kwestie van lezen 448

REPLIEK

S. ROZEMOND

Bevordering van de internationale rechtsorde 454

BOEKBESPREKINGEN

PETER M.E. VOLTEN

Voorlichting over slagschaduw van Srebrenica 455

BERT KREEMERS OVER

Aan de deur van de NAVO 457

J.W.L. BROUWER OVER

België en Nederland in Europa: belangen en temperament 458

A.G. HARRYVAN OVER

Twee eeuwen Brits-Nederlandse betrekkingen 461

BEN HOETJES OVER

Landsgrenzen, bestuurlijke netwerken en ruimtelijke planning 462

SIGNALEMENTEN

464

AGENDA

467

SUMMARIES

468

POLITIEKE PRENTEN
maarten.bels@coditel.net


Uitgeververbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Nederland, let op Uw saek

AREND JAN BOEKESTIJN

DE ONLANGS OVERLEDEN EX-MINISTER JOSEPH LUNS MOET het met lede ogen hebben aangezien. Sinds de ineenstorting van de Sovjetunie is onze natie ten prooi gevallen aan machtsverval. Een analyse van onze positie op monetair gebied (invoering van de euro) en op het terrein van de buitenlandse politiek (uitbreiding van de Europese Unie en de NAVO) laat helaas geen andere conclusie toe. Men zou verwachten dat politici van een land dat zo in de problemen is geraakt, de band met een supermogendheid als de Verenigde Staten zouden koesteren. Curieus genoeg is dat niet altijd het geval.

Op monetair gebied is de machtserosie evident. Na de succesvolle invoering van de euro in het begin van dit jaar zijn er nare dingen gebeurd. Verscheidene landen, waaronder Duitsland, Italië en Frankrijk, komen de belofte hun begrotingstekorten terug te dringen niet na. Wat onze financiële elite vreesde, is werkelijkheid geworden: iedereen die dat wil, mag marchanderen met het stabiliteitspact. En dat allemaal terwijl het toekomstperspectief toch al ongunstig was.

Drie onaangename factoren dienen zich aan: de vergrijzing; de ontbrekende pensioenreservering in Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Griekenland, België, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Zweden; en de slinkende energievoorraden.

Door de *vergrijzing* gaan er straks veel mensen met pensioen, waardoor de verhouding actieven-niet-actieven dramatisch zal verslechteren. In landen waar keurig voor de pensioenen gespaard is door de werknemers zelf (soms ook met een bijdrage van de werkgevers), zoals in Engeland, Ierland, Denemarken en Finland, zal de vergrijzing geen grote problemen veroorzaken. In de overige lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Griekenland, België, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Zweden) bestaat er echter geen kapitaaldekkingstelsel, maar daar moeten de werkenden via een omslagstelsel de pensioenen ophoesten voor de gepensioneerden. Dat omslagstelsel is natuurlijk gevaarlijk indien de bevolking vergrijst, omdat er dan steeds minder mensen de pensioenen moeten betalen voor een steeds grotere groep gepensioneerden. Dat zal in deze landen leiden tot een enorme

premiedruk en dus tot hogere inflatie.

Bovendien zullen de landen die onvoldoende hebben gespaard voor hun pensioenen, mede door de vergrijzing begrotingsproblemen krijgen. Indien zij de pensioenen niet meer uit de lopende begroting kunnen financieren, zullen zij gaan lenen op de kapitaalmarkt. Hierdoor zal de rente stijgen, maar daar ondervinden de landen die wél gespaard hebben ook hinder van. Nederland betaalt dus mee aan de kosten van nalatigheid van andere Europese landen. Als dan bovendien de energievoorraden afnemen en de energieprijsen zullen stijgen, moeten wij ook nog eens rekening gaan houden met additionele inflatoire druk. Zal de ECB die inflatie weten te beteugelen?

Toegegeven, de recente opmars van de euro maakt het gemakkelijker voor de ECB om de inflatie te bestrijden. Maar nu de euro zo nu en dan zelfs meer waard is dan de dollar, doemt een ander gevaar op. Lagere inflatie leidt tot hogere reële inkomens; dat zal de binnenlandse vraag aanwakkeren. Dat zal de economische groei verhogen en daarmee de noodzaak verminderen tot structurele economische hervormingen te komen op het gebied van de arbeidsmarkt, transportsector en staatspensioenen. En als die hervormingen niet tot stand komen, blijft Nederland gevangen in een protectionistische en overgereguleerde gemeenschappelijke markt. Op monetair gebied is het dus nog maar de vraag of de invoering van de euro uiteindelijk het Nederlands belang dient.

Ook de *uitbreiding van de Europese Unie* zet de positie van ons land onder druk. De mediterrane landen dreigen de uitbreiding te blokkeren indien het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal worden hervormd. Ons land, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk dreigen de uitbreiding te blokkeren indien het landbouwbeleid niet hervormd zal worden. In deze impasse lijken de mediterrane landen echter uiteindelijk over de beste papieren te beschikken. De coalitie waarvan wij deel uitmaken, zal het zich namelijk niet kunnen veroorloven de uitbreiding werkelijk op de lange baan te schuiven. Daarvoor is de dreiging van centrifugale krachten in Oost-Europa te

ernstig en, wat nog problematischer is, het Duitse belang bij uitbreiding simpelweg te groot.

Duitsland wil rust en orde aan zijn oostflank en dat vereist een snelle uitbreiding. Bovendien wil Berlijn dat Oost-Europa de immigratie vanuit het Oosten zal gaan tegenhouden. Ten slotte hoopt Duitsland dat zijn eigen positie in de Europese Unie sterker wordt indien de Oost-Europese landen toetreden.

Aangezien de mediterrane landen veel minder belang hebben bij de uitbreiding dan Duitsland, staan zij veel sterker bij de onderhandelingen. Mediterrane landen kampen met immigratieproblemen uit het Zuiden, niet uit het Oosten. Bovendien ontvangen zij relatief veel landbouwsteun, die zij niet van plan zijn te delen met nieuwkomers. Ten slotte zal de onderhandelingspositie van landen als Frankrijk en Italië relatief verslechteren, indien er grote agrarische landen bijkomen, zoals Polen.

Het ziet er dus somber uit voor ons land. De recente hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie zijn erop gericht de landbouwsubsidies niet meer toe te kennen op basis van produktie maar op grond van de kwaliteit van het produkt. Dat is prachtig, maar de subsidiekraan zal blijven stromen en dus zal onze netto betalingspositie niet veranderen. Serieuze landbouwhervorming, waardoor ons land minder gaat betalen, zal veel tijd gaan kosten; intussen wordt de uitbreiding uitgesteld. Deze stagnatie zal weinigen bekoren en het ligt dan ook voor de hand dat de steun hier te lande voor de Europese Unie nog verder zal afbrokkelen. De nieuwe regeringspartij LPF lijkt niet doordrongen te zijn van de ernst van de situatie, aangezien zij alleen maar nieuwe blokkades lijkt op te werpen. En van het CDA moet men minder steun voor landbouwhervormingen verwachten dan van Paars. Een impasse tekent zich af, en daar is Nederland niet mee gebaat.

Niet alleen de euro en de uitbreiding van de EU, maar ook de uitbreiding van de NAVO bedreigt onze positie. Vóór de val van de Muur was deze organisatie erop gericht de Duitsers eronder, de Amerikanen in Europa te houden en de Russen erbuiten. Duitsland werd in toom gehouden omdat het geen kernwapens mocht verwerven. Ook werd op deze wijze een onversneden terugkeer naar 'la géopolitique de grand'papa' voorkomen. Voorts kon West-Europa zich door de Amerikaanse bescherming geheel wijden aan economische integratie. Ten slotte werd onze positie in Europa versterkt door de NAVO-samenwerking met de grote Amerikaanse broer. Dat was zeer aantrekkelijk voor een land als Nederland, dat immer bevreesd was voor continentale machtsontplooiing.

Na de val van de Muur kwam de NAVO echter in ruw vaarwater terecht. De implosie van de Sovjetunie verminderde de directe Russische militaire dreiging. De rampzalig verlopen bombardementen op Kosovo deden de organisatie eveneens geen goed. Tot overmaat van ramp zijn de Verenigde Staten door de aarze-

lende Europese houding ten aanzien van de strijd tegen het terrorisme in de armen van de Russen gedreven. De onvermijdelijke uitbreiding van de NAVO en de samenwerking met Rusland bieden nu het perspectief van een weinig slagvaardige organisatie.

De situatie is ernstig. De NAVO is nog steeds nodig maar staat onder druk. Het grotere Duitsland na de eenwording zal, of we het goed vinden of niet, tegenwicht moeten worden geboden. De Amerikanen zijn de enigen die daartoe in staat zijn. De belangen van Frankrijk en Groot-Britannië zijn immers vaak tegengesteld. Samen kunnen zij dus niet altijd tegenspel bieden aan Berlijn. Dat verklaart mede waarom deze twee landen nooit hun zetel in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties zullen willen europeïseren. Er zit dus niets anders op dan dat de Amerikanen in Europa een oogje in het zeil houden. Te meer daar de Russische dreiging zomaar weer terug kan komen na bijvoorbeeld een coup.

En toch gedragen veel politici zich in Europa alsof men ook wel zonder de Verenigde Staten kan opereren. Velen van hen weten dat dit een leugen is, maar kunnen de verleiding niet weerstaan de publieke opinie te bespelen. Helaas zijn er ook Nederlandse politici (van alle denominaties) die deze verleiding niet kunnen weerstaan. De Amerikaanse houding ten aanzien van het protocol van Kyoto wordt ook hier fel bekritiseerd. Men is kennelijk niet op de hoogte van het feit dat Clinton alleen maar tekende omdat hij wist dat de Senaat nooit zou ratificeren. De Amerikaanse benadering van het terrorisme vindt hier ook een kritisch onthaal. Indien de Amerikanen echter niet in Afghanistan in actie waren gekomen; welk signaal had dat gegeven aan terroristische bewegingen in de wereld?

Nu de Nederlandse positie zo onder druk staat, zou men verwachten dat onze politici prudent zouden opereren. Dat is echter niet altijd het geval. Uitgerend Nederland, het land dat door de NAVO en de EU zijn positie op het Continent kon versterken, slaagde erin het Internationaal Strafhof in Den Haag onder te brengen. Daar zitten we dan, met een organisatie die gemakkelijk in conflict kan komen met de Amerikaanse operaties tegen het terrorisme. Het strafhof speelt immers een grote rol in de voortschrijdende Amerikaans-Europese vervreemding. Zou niemand beseffen dat er voor ons land niets meer te kiezen valt, indien de Verenigde Staten zich van Europa afwenden? Aangezien Europa nooit zal uitgroeien tot een staat, zullen wij weinig anders kunnen doen dan terugkeren naar onze aloude farizeïsche neutraliteitspolitiek. En wij weten hoe het daarmee is afgelopen. Nederland let op Uw saek! ■

Over de auteur

AREND JAN BOEKESTIJN is historicus; hij is verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Het EU-voorzitterschap van Denemarken: hoe een buitenbeentje nieuwelingen binnenhaalt

ANNA MICHALSKI

OP 1 JULI 2002 NAM DENEMARKEN DE verantwoordelijkheid van Spanje over voor het halfjaarlijks wisselend voorzitterschap van de Europese Unie. Volgens de pasverkozen centrum-rechtse regering betekent dit voorzitterschap de grootste opdracht op buitenlands-politiek terrein die Denemarken in zijn recente geschiedenis op zich heeft genomen. Premier Fogh Rasmussen en zijn ministers van Buitenlandse en Europese Zaken (respectievelijk Per Stig Møller en Bertel Haarder) bezweren dat het land en zijn bestuur goed genoeg voorbereid zijn om de verantwoordelijkheid aan te kunnen en dat men graag aan de slag wil. En het ziet er inderdaad naar uit dat de bekroning van het langdurig proces van uitbreiding van de Europese Unie zal samenvallen met de laatste grote gebeurtenis van het Deense voorzitterschap, namelijk de bijeenkomst van de Europese Raad in Kopenhagen in december. Een akkoord tussen de politieke leiders van de EU over de nog onopgeloste kwesties in de onderhandelingen over uitbreiding zou de Denen succes laten boeken bij het uit de weg ruimen van belemmeringen voor toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de EU en daarmee een oude Deense prioriteit van oostwaartse uitbreiding van de EU vervullen.¹

Het EU-voorzitterschap: een steeds omvangrijker taak

Met de uitbreiding van het beleidsterrein van de EU en haar internationale verantwoordelijkheden is de rol van het voorzitterschap de laatste jaren steeds meer gegroeid. Het land dat het voorzitterschap bekleedt is verantwoordelijk voor het organiseren en voorzitten van een toenemend aantal bijeenkomsten, van de topconferenties van de Europese Raad en de vergaderingen van de Raad van Ministers tot werkdeskundigengroepen op Raadsniveau en een karrenvracht van informele vergaderingen op ambtelijk of

De context en de prioriteiten van het Europese Deense beleid: enerzijds een toevlucht in ontsnappingsclausules, anderzijds de EU-uitbreiding als grootste prioriteit van het Deense EU-voorzitterschap.

deskundigenniveau. Zo zou het Zweedse voorzitterschap in de eerste helft van 2001 niet minder dan 2.397 vergaderingen hebben voorgezeten.² De opkomst van het Europees Parlement als echte mede-wetgever maakt het nu noodzakelijk dat vertegenwoordigers van het voorzitterschap voor Parlementscommissies verschijnen of delegaties van de Raad aanvoeren om met het EP te onderhandelen in het kader van de conciliatieprocedure. De Deense minister voor Europese Zaken, Bertel Haarder, heeft al toegezegd niet minder dan dertig keer voor het Europees Parlement te verschijnen, de bezoeken van de premier of minister van buitenlandse zaken niet meegerekend. Een deel van de zware werklast bestaat ook uit de taak de EU extern te vertegenwoordigen, waarbij de Deense minister van buitenlandse zaken deel uitmaakt van de trojka die verder bestaat uit de Hoge Vertegenwoordiger van de Raad, Javier Solana, en het lid van de Europese Commissie belast met externe betrekkingen, Chris Patten. Externe zaken omvatten ook het aanvoeren van de EU-delegatie naar grote internationale conferenties; twee heel belangrijke zijn dit najaar de Wereldtop over duurzame ontwikkeling (Rio-plus-tien) in Johannesburg en de Asia-Europe Meeting (ASEM) in Kopenhagen.

De afgelopen jaren is veel aandacht gegeven aan de vraag in welke mate het land dat het voorzitterschap bekleedt, in staat is de agenda van de EU tijdens zijn halfjaarsperiode als voorzitter te beïnvloeden. De meningen variëren van een visie op het voorzitter-

schap als een periodieke gebeurtenis van tijdelijke aard met weinig invloed op de inhoud en het voortgangstempo van de EU-agenda, tot het andere uiterste, dat vaak wordt verwoord door het land dat het voorzitterschap bekleedt en het afschildert als een reële kans de activiteiten van de EU te sturen en de algemene richting van de integratie te beïnvloeden. Op basis van eerdere ervaringen maakte de Deense minister van buitenlandse zaken een voorzichtige schatting dat 80 procent van de punten op de agenda een erfenis is van voorafgaande voorzitterschappen, 15 procent komt tot stand door onverwachte gebeurtenissen en slechts vijf procent zijn kwesties die op initiatief van het vigerend voorzitterschap op de agenda terecht komen.³

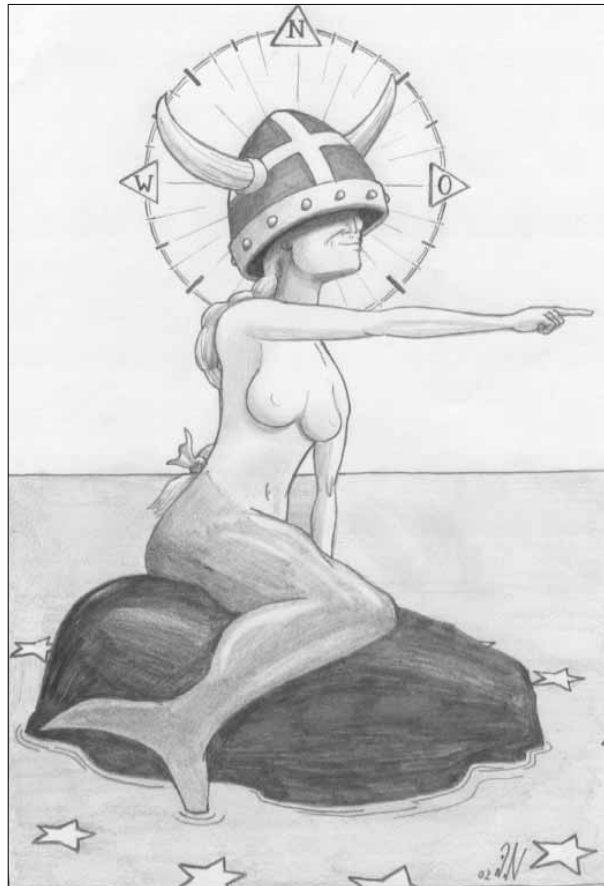
Deens Europees beleid: uitzonderingsposities?

Lange tijd gold het Deens beleid ten aanzien van de EG/EU als sceptisch en minimalistisch. De Deense houding, in het bijzonder de terughoudendheid als het ging om politieke integratie, drukte het land een stempel op van Europeaan tegen heug en meug. Parallel aan de intensivering van het integratieproces in de jaren '80 en het begin van de jaren '90 culmineerde het beleid van achtereenvolgende Deense regeringen om de betekenis van deze integratie te minimaliseren, in het referendum over het Verdrag van Maastricht, waarin een meerderheid van de Denen tegen ratificatie stemde. De Deense regering moest haar toevlucht nemen tot concessies van lidstaten in de vorm van *opt-outs* (uitzonderingsbepalingen) van het Verdrag van Maastricht teneinde een meerderheid van de kiezers achter de verdragshervormingen te krijgen. Sinds die tijd vormt het Akkoord van Edinburgh van december 1992 de grondslag van het Deense lidmaatschap van de EU, waarbij het land vrijgesteld wordt van de derde fase van de Economische en Monetaire Unie, de supranationale aspecten van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) en de defensie-aspecten van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). Het Akkoord ligt

niet alleen ten grondslag aan de Deense verhouding met de EU, maar ook aan de relatie van de heersende elite met de Deense publieke opinie, aangezien de *opt-outs* geheel of zelfs gedeeltelijk alleen kunnen worden afgeschaft na voorafgaande toestemming via een volksraadpleging.

Vandaag de dag zijn de meeste gevestigde politieke partijen het erover eens dat de *opt-outs* noodzakelijk waren ten tijde van de ratificatie van het Verdrag van Maastricht, maar dat ze bij de huidige stand van zaken met betrekking tot de Europese integratie achterhaald zijn en hun nut hebben verloren. De centrum-rechtse regering (Venstre/Konservatieve Folkeparti) die dank zij de verkiezingen van november 2001 het roer overnam, verklaarde het parlement ronduit (in de *Regeringsgrundlaget*)⁴ dat de uitzonderingsregelingen niet in Deens belang zijn, maar dat zij tegelijkertijd de wil van het volk respecteert en zich verplicht een referendum te houden alvorens te besluiten ze af te schaffen. Deze beleidslijn spoot met de Deense politieke praktijk, waarin referenda over zaken die de EU aangaan een politieke norm zijn geworden, waardoor het beleid mede bepaald wordt door een pregnant aspect van directe democratie.

Het eerste referendum vond plaats in 1972 en betrof het lidmaatschap van de EG; sinds die tijd zijn er bij tal van gelegenheden vele andere volksraadplegingen gehouden.⁵ Zo deed de vorige, sociaal-democratische regering in september 2000 een poging de Deense *opt-out* inzake de EMU af te schaffen zodat het land de euro op 1 januari 2002 zou kunnen invoeren. Ondanks de steun voor een 'ja-stem' van de overgrote meerderheid van het Deense *establishment* stemde de Deense bevolking tegen de invoering van de euro en verschoof zij elke nieuwe poging de Deense *opt-outs* af te schaffen naar een verre toekomst. De neiging alle belangrijke ontwikkelingen in de EU in een referendum voor te leggen is wellicht onderbroken met de ratificatie van het Verdrag van Nice door het Deense parlement op 13 juni 2001.



De *opt-outs* leveren voor het Deense Voorzitterschap een bijzondere situatie op voor defensiebeleid, monetair beleid en het deel van de besluitvorming van Justitie en Binnenlandse Zaken dat ressorteert onder de Communautaire pijler. Aangezien het Akkoord van Edinburgh besluitvorming en acties met consequenties voor defensie bestrijkt en niet het GVDB/EVDB als zodanig, zal Denemarken wél de Raad van Ministers van Algemene Zaken en andere ministerraden op dit terrein voorzitten. Het heeft echter aan Griekenland (de volgende voorzitter) de voorzitterschapsbevoegdheden overgedragen als het gaat om zaken die de uitwerking en doorvoering betreffen van besluiten die consequenties op defensiegebied hebben. Een vergelijkbare situatie doet zich voor met betrekking tot de euro, waarbij Denemarken op een vergelijkbare wijze het recht de Eurogroep voor te zitten heeft overgedragen aan Griekenland, terwijl het wel de EcoFin-Raad zal voorzitten. Wat betreft Justitie en Binnenlandse Zaken zal Denemarken de diverse desbetreffende Raadsformaties voorzitten en heeft het toegezegd het tempo te handhaven bij de verwezenlijking van de Agenda van Tampere (voornamelijk harmonisering van immigratie- en vreemdelingenbeleid enz.), hoewel Denemarken in dit opzicht niet gebonden zal zijn aan besluitvorming die valt onder de Communautaire pijler.

De vraag is of de Deense uitzonderingsposities het voorzitterschap zullen verhinderen een actieve houding aan te nemen op deze terreinen, die thans als de gebieden met de meeste dynamiek gelden en waar, naar velen menen, de EU haar eigen huis op orde moet brengen vooraleer zij een meer prominente rol op het wereldtoneel kan spelen. Een beoordeling van het Deense EU-voorzitterschap dient in dit opzicht met de volgende drie factoren rekening te houden.

In de eerste plaats is de EU-uitbreiding de grootste Deense prioriteit. Het land zal alles in het werk stellen om voorafgaand aan de EU-top in Kopenhagen tastbare resultaten te bereiken.

In de tweede plaats, wat betreft externe aangelegenheden hebben talrijke voorzitterschappen allerlei activiteiten gepland en vervolgens gemerkt dat ze in het water vielen door onvoorzienne gebeurtenissen die urgente actie vergden. Als het voorzitterschap verloopt zoals gepland, zal de complexiteit van de regeling met Griekenland naar alle waarschijnlijkheid absoluut geen serieuze consequenties voor de EU hebben. Indien de EU echter genooddaakt wordt een doorslaggevende rol te spelen in een situatie die door een onvoorzienne gebeurtenis teweeg wordt gebracht, in het bijzonder als zij duidelijke militaire consequenties heeft, zou het ontbreken van duidelijke leiding van het voorzitterschap gemakkelijk een punt van kritiek kunnen vormen. Anderzijds beschikt de EU op

het gebied van externe zaken over bekwame en bevoegde vertegenwoordigers in de Raad en de Commissie (bijvoorbeeld de Hoge Vertegenwoordiger van de Raad, Solana, en Commissaris Patten), die meer speelruimte plegen te krijgen wanneer de lidstaat die het voorzitterschap bekleedt niet in staat of bereid is een vooraanstaande rol te spelen. Het is echter heel waarschijnlijk dat een of meer grote lidstaten die traditioneel een dynamische rol op defensieterrein hebben gespeeld, gebruik kunnen maken van dit vacuüm om een nieuw initiatief te lanceren.

In de derde plaats zal Denemarken waarschijnlijk de rol van eerlijk makelaar tussen de lidstaten spelen, in het bijzonder wat betreft JBZ. Het lijkt echter lastig voor Denemarken andere lidstaten aan te sporen zich te houden aan gemeenschappelijke regels waar het zelf een permanente uitzonderingspositie heeft bedongen. In dit kader moet bedacht worden dat de huidige regering internationaal bekritiseerd is vanwege het aannemen van een visa- en asielbeleid dat veel strenger is dan de regelgeving die thans in de EU op de agenda staat, waardoor Kopenhagen in dit opzicht gezien kan worden als belanghebbende.

De prioriteiten van het Deense EU-voorzitterschap

De coalitieregering, met een overwicht voor de pro-Europese Liberale Partij, heeft een lijstje prioriteiten voor het voorzitterschap aangenomen dat in feite totaal wordt overheerst door het punt uitbreiding.⁶ De regering heeft er geen geheim van gemaakt dat zij er van ganser harte op gericht is de toetredingsonderhandelingen te proberen af te sluiten met zo mogelijk tien kandidaatlanden op de Europese Raad in Kopenhagen. Het voorzittersprogramma is kortweg en toepasselijk getiteld *Eén Europa*, en al is er geen officiële leus, het concept *Van Kopenhagen naar Kopenhagen* wordt in officiële documenten herhaald als herinnering aan het feit dat in Kopenhagen in 1993 de landen van Midden- en Oost-Europa voor het eerst de belofte van EU-lidmaatschap kregen en dat het tijd is dat de EU de cirkel rond maakt met de vervulling van deze belofte. Op dit ogenblik zijn acht landen in Midden- en Oost-Europa (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Tsjechië, Slovenië, Hongarije), Cyprus en Malta zo ver voortgeschreden in het onderhandelingsproces, dat ze een goede kans maken dat ze alle onderhandelingshoofdstukken van het *acquis* aan het eind van het jaar kunnen afsluiten, wat betekent dat ze op tijd lid van de EU kunnen worden vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004.

Wat betreft het Voorzitterschapsprogramma is één kwestie opvallend afwezig, namelijk hervorming van de Europese instellingen en in dat verband de Con-

ventie over de Toekomst van Europa, die slechts heel kort worden genoemd. In haar poging zich op de uitbreiding te concentreren heeft de Deense regering uitdrukkelijk verklaard dat de Conventie, die naar verwachting tot het voorjaar van 2003 bezig zal zijn, niet deel uitmaakt van de prioriteiten van het Voorzitterschap, en dat zij niet van plan is zich bijzonder in te spannen om thans openbare debatten over dit thema te organiseren. Ondanks deze onwil institutionele verandering ter discussie te stellen heeft de regering een verklaring aangenomen met betrekking tot de Conventie. Die bevat traditionele kwesties, zoals de bevoegdheidsverdeling, een sterkere rol voor nationale parlementen en meer transparantie (helder-/doorzichtigheid van Europese procedures enz.), maar ook kwesties met duidelijk pro-Europese contouren, zoals helder omschreven rechten van de Europese burgers, meer gewogen-meerderheidsstemmingen in de Raad, de handhaving van het recht van initiatief van de Commissie en verdere hervorming van de Raad van Ministers en het Voorzitterschap.

In dit kader heeft de Deense regering constant verklaard dat hervormingen van de Raad nooit ten koste mogen gaan van de positie van kleine lidstaten en heeft zij ten sterkste initiatieven van de hand gewezen die grote lidstaten leken te bevoordelen, zoals de benoeming van een Voorzitter voor een periode van vijf jaar. Het Deense Voorzitterschap kreeg de opdracht van de Europese Raad in Sevilla, juni 2002, om op tijd vóór Kopenhagen een voorlopig rapport te presenteren over het huidige systeem van volgens schema wisselende voorzitterschappen. In dit kader heeft het beloofd de suggestie van de Britse regering nader te bestuderen wat betreft permanente groepsvoorzitterschappen van uiteenlopende Raadsformaties. Bovendien heeft men beloofd zoveel mogelijk maatregelen in te voeren als haalbaar is wat betreft veranderingen van de werkwijze van de Raad zoals in Sevilla overeengekomen, met inbegrip van rechtstreekse uitzending op de televisie van zittingen van de Raad waar het gaat om zijn wetgevende functie, evenals een vermindering van het aantal samenstellingen waarin de Raad bijeenkomt.

Uitdagingen op de uitbreidingsagenda

Er resteert echter een aantal problematische hoofdstukken ter onderhandeling. Begrijpelijkerwijs zijn de hoofdstukken met financiële implicaties (Structuurfondsen, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – GLB – en de bijdragen aan de EU-begroting van de kandidaatlidstaten) het moeilijkst gebleken; in die sectoren is de onderlinge verwevenheid zo groot, dat men niet een hoofdstuk kan afsluiten vóór het resultaat van de andere bekend is. In het bijzonder het GLB heeft voor

een kloof gezorgd tussen de vier netto-betalers (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Nederland) en andere lidstaten, die profiteren van het vigerend landbouwbeleid (in het bijzonder Ierland, Frankrijk en Spanje). De ruzie betreft het voorstel in de voorlopige gemeenschappelijke standpuntbepaling, zoals de Commissie die heeft geformuleerd, het stelsel van rechtstreekse inkomenssubsidies aan boeren in de nieuwe lidstaten uit te breiden volgens een formule die begint met betalingen naar rato van 25 procent van wat boeren in de huidige lidstaten ontvangen, via een steeds toenemend percentage naar volledige betaling in 2013. De vier lidstaten die netto-contribuant zijn, hebben geweigerd dit voorstel te aanvaarden, met als argumentatie dat de Oost-Europese boeren niet kunnen verwachten compensatie te krijgen voor een regeling waar ze nooit gebruik van maakten en dat het GLB überhaupt onder de loep zou worden genomen in een tussentijdse evaluatie medio 2002, waarbij een radicale hervorming van het GLB in de een of andere vorm aan de orde zou komen, met inbegrip van plannen die betalingen als zodanig af te schaffen.

Intussen heeft landbouwcommissaris Fischler inderdaad medio juli zijn desbetreffende voorstellen op tafel gelegd. Het Spaanse Voorzitterschap slaagde er niet in de lidstaten een Gemeenschappelijk Standpunt te laten innemen en droeg dit gevoelig hoofdstuk over aan het Deense Voorzitterschap, dat aanvankelijk had gehoopt al te kunnen beginnen met onderhandelingen met de kandidaat-staten over de financiële consequenties. Verscheidene kandidaat-landen hebben aangegeven dat het oorspronkelijk voorstel van de Commissie voor hen onaantvaardbaar is, omdat het een tweederangslidmaatschap zou inhouden, dat hun de verplichtingen van het lidmaatschap oplegt zonder hun de voorrechten ervan toe te kennen.

Een andere slepende kwestie waarmee het Deense Voorzitterschap wordt geconfronteerd, is het probleem-Cyprus en de vraag of bij ontstentenis van een door de Verenigde Naties bemiddeld akkoord tussen de Turks-Cypriotische en de Grieks-Cypriotische zijden het eiland toch tot de EU toe mag treden. Enerzijds zou de EU als zij Cyprus in de huidige omstandigheden lid van de Unie zou laten worden, een heel lastig grensgeschil importeren, dat ook haar nu al gevoelige betrekkingen met Turkije zou verstoren. Anderzijds kondigde de Griekse regering heel lang geleden aan dat zij een toetredingsronde zonder Cyprus met een veto zou treffen, waarmee een schaduw zou worden geworpen over het gehele uitbreidingsproject. Overigens zou de opname van het Turks-Cypriotische deel van het eiland ook andere problemen meebrengen, omdat het BNP per hoofd van de bevolking er veel lager is dan dat van het

Griekse deel, terwijl de Turks-Cypriotische autoriteiten tot nu toe ook niets hebben gedaan aan aanpassing aan het *acquis communautaire*.

Het Deense Voorzitterschap heeft de Commissie verzocht de publikatiedatum van de jaarlijkse voortgangsrapportages van de toetredingslanden te vervroegen van de maand november naar 16 oktober, ter bevordering van de discussies in de Europese Raad in Brussel in november. De verslagen van de Commissie zullen aanbevelingen bevatten over welke landen gereed zijn om lid te worden, terwijl de Europese Raad geacht wordt deze aanbevelingen te onderschrijven door het opmaken van een lijst van kandidaatlanden die klaar zouden zijn. De Deense premier heeft zich aangesloten bij de opinie dat in de herfst in beginsel wel tien landen gereed zouden moeten zijn voor het lidmaatschap (zonder Bulgarije en Roemenië). Een grote *big bang*-uitbreiding is ongetwijfeld het scenario waaraan Denemarken de voorkeur geeft, omdat het de drie Baltische staten zou omvatten. Men mag er daarom van uitgaan dat de Deense onderhandelingstactiek gebaseerd zal zijn op een *take-it-or-leave-it*-benadering, waarbij het onderhandelingsresultaat als het best mogelijke wordt voorgeschoteld, waarna men na een voorlopig akkoord met sommige kandidaten zal proberen de onwilliger kandidaten te dwingen de *deal* ook te accepteren.⁷ Een dergelijke tactiek zou het kandidaten met technische of binnenlandse politieke problemen moeilijk maken de toetredingsvoorwaarden af te wijzen, maar zij zou niettemin op de lange termijn schadelijke gevolgen hebben door het vooruitzicht van opname van ontevreden nieuwe lidstaten die zouden willen strijden voor een 'eerlijker' regeling. In het verleden is er de neiging geweest van heronderhandeling of eenvoudigweg verbetering van de lidmaatschapsvoorwaarden na toetreding, bijvoorbeeld van het Verenigd Koninkrijk (wat betreft de begrotingsbijdragen), Spanje (inzake landbouw, het cohesie- en begrotingsbeleid), enz.

Ten slotte zou het tweede Ierse referendum over het Verdrag van Nice dit najaar, als het resultaat wederom negatief is, ernstige gevolgen kunnen hebben voor het tijdschema van de uitbreiding en in ieder geval veel tijd en energie van het Voorzitterschap vergen. Er is al veelvuldig gespeculeerd of er wellicht een alternatief scenario klaar ligt in het geval van een Iers 'nee'. Volgens deze speculaties zouden de institutionele hervormingen die noodzakelijk zijn voor de uitbreidingsacties en die in Nice waren overeengekomen, uit het Verdrag kunnen worden gelicht en overgeheveld naar de toetredingsverdragen en zodoende door zowel huidige als toekomstige lidstaten geratificeerd kunnen worden. De Deense eerste minister heeft voorzichtigheidshalve elke suggestie van het bestaan van schaduwplannen verworpen en

hij zou niet graag beschouwd worden als iemand die het democratisch oordeel van een andere lidstaat omzeilt; dit in het licht van de aandacht die Denemarken kreeg nadat het in 1992 er niet in was geslaagd het Verdrag van Maastricht te ratificeren. Toentertijd werd het Deense 'nee' door de andere lidstaten serieus opgevat en leverde het Denemarken een gedifferentieerde lidmaatschapsstatus op.

Een heel strak tijdschema

Ondanks deze uitdagingen is de allergrootste beproeving van het Deense Voorzitterschap het heel krappe tijdschema om de belangrijkste hinderpalen uit de weg te ruimen vóór de top in Kopenhagen. De voorzitterschappen die in de tweede helft van het jaar vallen worden altijd gehandicapt door het feit dat het Europese beleidsvormingsapparaat in de maand augustus in feite praktisch stilstaat, wat de beschikbare onderhandelingstijd in Brussel bekort. Bovendien zullen dit najaar de Duitse politieke en bestuurlijke gezagsdragers niet in staat zijn belangrijke beslissingen te nemen vóór de verkiezingen van 22 september en de installatie van een nieuwe regering. In de praktijk steert er daardoor voor het Deense Voorzitterschap slechts ongeveer zes weken om op tijd, vóór de top in Kopenhagen, consensus te verkrijgen over een akkoord tussen de EU-lidstaten over de financiële aspecten van de uitbreiding. De Duitse bondskanselier heeft echter gesuggereerd dat de Duitse regering wellicht pas in de loop van de herfst bereid of in staat zou zijn deze zaak te bespreken en hij heeft aangegeven dat hij er de voorkeur aan geeft dat de Europese Raad in Kopenhagen een akkoord bereikt over het Gemeenschappelijk Standpunt. Indien de voorkeur van de bondskanselier verwerkelijk zou worden, zou dit het doel een algemeen akkoord over de toetredingsonderhandelingen in Kopenhagen te bereiken achter de horizon laten verdwijnen, aangezien er dan vóór de top geen reële mogelijkheid meer bestaat voor serieuze onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten.

Het Deense Voorzitterschap heeft dit scenario van de hand gewezen door het gevaar te beklemtonen van uitstel van de afsluiting van de onderhandelingen en dus van de toetreding zelf, aangezien de agenda van de EU al zo vol zit met andere belangrijke *deadlines*, dat het heel moeilijk zou zijn een even goede en vergelijkbare gouden kans te vinden. Men heeft ook gewaarschuwd voor nadelige economische en politieke gevolgen in de kandidaatlanden als zou blijken dat de EU niet in staat is haar beloften gestand te doen. De Deense regering verwerpt elke relatie tussen de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het afsluiten van de onderhandelingen (waarop de Duitse bondskanselier wel had gezinspeeld),

met als argument dat de toekomstige hervorming van EU-sectoren niet beschouwd kan worden als onderdeel van het *acquis communautaire*, omdat dit de invoering van nieuwe lidmaatschapsvoorwaarden zou betekenen.

Perspectieven

Het lijkt een gelukkig toeval dat de omstandigheden ervoor gezorgd hebben dat de Deense regering van de meest gekoesterde doelstelling van haar Europees beleid, namelijk de uitbreiding, ook de hoogste prioriteit van haar EU-Voorzitterschap kan maken. In het bijzonder een land waarvan het beleid nauw omschreven is vanwege toezeggingen aan een sceptisch en aarzelend kiezersvolk, mag van geluk spreken wanneer de hoogste prioriteit op de EU-agenda en Deense belangen samenvallen.

Ongeacht het resultaat van de Europese Raad in december kan de Deense regering nauwelijks verweten worden dat ze niet genoeg geprobeerd heeft een akkoord over de uitbreiding te finaliseren. Niettemin heeft zij er voorzichtigheidshalve op gewezen dat allerlei aspecten en gebeurtenissen buiten haar controle een heel krap tijdschema voor deze herfst in de war kunnen schoppen en heeft zij beklemtoond dat de politieke leiders van de EU hun politieke wil en moed dienen te tonen om in ieder geval de toetreding van een aantal van de verst gevorderde kandidaatlanden mogelijk te maken.

In het besef dat haar eerdere EU-voorzitterschappen geen bijzondere invloed op de Deense openbare mening hebben gehad, heeft de huidige regering een voorzichtige koers gevaren en geen verband gelegd tussen een goed resultaat in Kopenhagen en het uitschrijven van een nieuw referendum over afschaffing van de Deense *opt-outs*. Niettemin zou een geslaagde afsluiting van de toetredingsonderhandelingen een element kunnen vormen in de overreding van het Deense publiek van de noodzaak de Deense betrokkenheid bij een vergrote EU te versterken via een toekomstig referendum, dat zal dienen plaats te vinden uiterlijk na de afsluiting van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 2004. ■

Noten

- 1 Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op informatie aangetroffen op de websites van het Deense ministerie van buitenlandse zaken <http://www.um.dk>; op de officiële website van het Deense voorzitterschap <http://www.eu2002.dk>; op die van de eerste minister <http://www.stm.dk>; en die van de Deense kwaliteitsdagbladen *Politiken*: <http://www.politiken.dk> en *Berlingske Tidende*: <http://www.berlingske.dk>
- 2 Björn Beckman, 'Den administrativa utmaningen-nationella och europeiska intressen i konflikt?', in: Jonas Tallberg (red.), *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU*, SNS, Stockholm, 2001. Geciteerd uit: Lykke Friis, 'The 2002 Danish EU Presidency - a Two- Thirds Presidency?', in: *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, B. Heurlin en H. Mouritzen (red.), DUPI, Kopenhagen, 2002.
- 3 Per Stig Møller, 'I Europas tjeneste', in: *Berlingske Tidende*, 26 juni 2002.
- 4 Udenrigsministeriet, *Regeringsgrundlagets afsnit om udenrigs-og europapolitik*, <http://www.um.dk>.
- 5 Deze ontwikkeling treft des te meer, daar de Deense grondwet slechts spreekt van raadplegende referenda.
- 6 De andere prioriteiten die in het Voorzittersprogramma *One Europe* aan de orde komen, zijn a vrijheid, veiligheid en justitie; b duurzame ontwikkeling; c voedselveiligheid; en d mondiale verantwoordelijkheid. Ze zullen in dit artikel niet worden behandeld.
- 7 Lykke Friis, 'The Danish EU Presidency - A Two Thirds Presidency?', in: *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, a.w., blz. 46-64.

Over de auteur

ANNA MICHALSKI is als gastonderzoeker (senior research fellow) verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. In 1995 voltooide zij haar Ph.D. thesis aan de London School of Economic and Political Science over het Deense beleid ten aanzien van de Europese integratie. Daarna deed zij onderzoek aan het Royal Institute of International Affairs te Londen en het Centre d'Etudes des Relations Internationales te Parijs. Bij de Europese Commissie te Brussel werkte zij vijf jaar voor de Forward Studies Unit. (Vertaling uit het Engels door eindred.)

Europese Raad tussen marginale aanpassing en radicale hervorming

PETER VAN GRINSVEN & JAN MELISSEN

DE EUROPESE UNIE STAAT MET DE UITBREIDING met nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa onbetwist aan de vooravond van de grootste uitdaging in haar geschiedenis. Deze kwestie bepaalt grotendeels het Europese publieke debat en zij heeft ook een belangrijke interne dimensie. Is de Europese Unie in institutioneel opzicht nog wel in staat het hoofd te bieden aan de consequenties die de aanstaande uitbreiding mee zal brengen? Kan de Europese Unie met 25 of meer lidstaten nog komen tot verantwoorde besluitvorming binnen de gegeven structuur?

In de luwte van alle aandacht voor de toetredingsonderhandelingen en de Conventie over de Toekomst van Europa vindt ook op het hoogste politieke niveau het debat plaats over de noodzakelijke hervormingen van de besluitvorming in de Europese Raad. De regeringsleiders zelf hebben het initiatief genomen in deze discussie door zich in toenemende mate kritisch uit te laten over de huidige gang van zaken in het Europees topperleg. De besluitvormingsprocedures in de Europese Raad zouden te complex zijn geworden, de Raad zou niet meer toekomen aan zijn primaire taken en hij zou zijn verworden tot een groot *public relations*-circus, niet in laatste instantie voer voor anti-globalisten. Anderzijds zou de Raad van Ministers (en in het bijzonder de Raad van Algemene Zaken) onvoldoende in staat zijn concrete beleidsdossiers te coördineren en beslechten, en het roulerend voorzitterschap zou in een uitgebreide Unie op andere wijze moeten worden ingevuld.

Radicale hervorming van de Europese Raad lijkt een vereiste. De ironie wil echter dat dezelfde politieke leiders die zich beklagen over de tekortkomingen van het Europees topperleg, in concrete onderhandelingsituaties hun voordeel kunnen doen met op het eerste gezicht inadequate procedures. Tegen deze ach-

De complicaties van Europees topperleg in het kader van de Europese Raad vergen sterk leiderschap van de kleinere lidstaten in de Europese speeltuin.

tergrond moet worden besloten hoe de toekomstige Europese Raad in een uitgebreide Unie eruit zal zien.

Het overleg tussen de lidstaten over dit aspect van institutionele hervormingen verloopt moeizaam. Over de hervorming van de Europese Raad wordt al jaren gepraat, wat enerzijds niet ongebruikelijk is in de cultuur van geleidelijkheid die de Europese Unie kenmerkt, en anderzijds zowel de complexiteit van de materie benadrukt als de enorme belangen die er mee zijn gemoeid. De grote verschillen in opvattingen tussen grotere en kleine(re) lidstaten hebben er ook toe geleid dat de regeringsleiders en staatshoofden zich bij gebrek aan consensus of toenadering van standpunten bedienen van de in de Unie vertrouwde 'twee voor twaalf'-methodiek: het uitblijven van overeenstemming over een compromisvoorstel tot het laatste moment waarop het nog verantwoord is. Dat moment is meestal een topconferentie ergens in Europa. Voor ingewijden in dit vraagstuk markeren de namen van Europese steden de langzame voortgang van interne hervormingen. Dit proces is in 1999 op gang gebracht tijdens de topbijeenkomst in Helsinki. Vervolgens werd tijdens de Europese Raden van Gothenburg en Barcelona de tussenbalans opgemaakt, in de verwachting dat tijdens de Europese Raad van Sevilla, juni jl., metterdaad knopen doorgehakt konden worden. Dit is echter slechts bij deelaspecten gelukt, met als gevolg dat de hervormingen inmiddels opnieuw zijn geagendeerd voor de Europese Raad van Kopenhagen, die in december a.s. zijn beslag zal krijgen. Hoewel op de topbijeenkomst in Kopenhagen het besluit zal worden

genomen over de samenstelling van de eerste groep toetredende lidstaten, is het waarschijnlijk dat ook dan de Europese regeringsleiders en staatshoofden nog steeds onvoldoende tijdsdruk zullen voelen om tot overeenstemming te komen over een voorstel over de toekomstige besluitvormingsstructuur. De feitelijke toetreding van de eerste kandidaat-lidstaten wordt immers niet verwacht vóór de tweede helft van 2004.

Zichtbaarheid

De bijeenkomsten van de regeringsleiders en staatshoofden zijn echte blikvangers en het lijkt niet overdreven te stellen dat het Europees toptoverleg het integratieproces voor de burger meer zichtbaar maakt dan bijvoorbeeld de Europese Commissie. Opmerkelijk is evenwel dat de speciale positie van de Europese Raad relatief weinig aandacht krijgt in het debat over de toekomst van de Unie. Dit is des te opvallender als in ogeschouw wordt genomen dat de Europese Raad het machtigste gremium van de Unie is, dat bij uitstek voorbestemd lijkt om het integratieproces voort te stuwten, juist na de uitbreiding. De Europese Raad zal zich in de toekomst eerder meer dan minder profileren als 'motor' achter de verdere ontwikkeling van de Europese Unie. Dit lijkt een afdoende reden om specifiek aandacht te besteden aan de Europese Raad, zonder daarbij te gaan aan het feit dat de noodzakelijke hervormingen van diezelfde Europese Raad onmogelijk los gezien kunnen worden van het bredere vraagstuk van de toekomstige besluitvormingsstructuur van de EU.

Nu zijn het de politieke leiders zelf die zich in toenemende mate kritisch hebben uitgelaten over het functioneren van de Europese Raad. Zo beklagde Bondskanselier Schröder zich onlangs tijdens de Den Uyl-lezing erover dat alle regeringsleiders zich tijdens de Europese Raad van Barcelona hadden moeten uitspreken over de heropening van de Gotthardtunnel, een 'tour de table' die 'slechts' een uur in beslag had genomen. Ook oud-premier Kok toonde zich weinig verguld met de gang van zaken in de Catalaanse hoofdstad en hij verkondigde dat het voor hem allemaal een stuk korter mocht. De vraag is nu of deze uitlatingen over 'overbodige heisa' op zich zelf staan, als vrij onschuldige zelfkritiek en mogelijk voorgewende gêne over het almaar terugkerend Europees spektakel aan de top, of dat ze uitdrukking zijn van een reële wens de Europese Raad radicaal te hervormen? Zoals wel vaker in de logica van politiek en diplomatie, hoeven uiteenlopende antwoorden elkaar niet uit te sluiten.

De centrale vraag voor de Europese Raad in een uitgebreide Unie is of deze nog wel afdoende sturing en leiding kan geven aan het integratieproces, of dat

stagnatie in de besluitvorming dreigt. De huidige Europese Raad functioneert immers, maar wel met duidelijke gebreken, en er is weinig verbeelding of moed voor nodig om met zekerheid te kunnen voorspellen dat die gebreken na uitbreiding van de Unie alleen maar duidelijker aan het licht zullen komen. De publiciteit die de topconferenties omgeeft is in dit verband een extra handicap: met stagnerende besluitvorming en vooruitgang in horten en storten heeft Europa leren leven, maar waar haperende of falende besluitvorming wordt uitvergroot in de media, kan de zaak voor leiders met gevoelige binnenlands-politieke agenda's op een bepaald moment kritiek worden.

Complicaties van toptoverleg

Het functioneren van het Europees toptoverleg wordt in hoofdzaak gecompliceerd door twee factoren. In de *eerste plaats* is er de afhankelijkheid van de Europese Raad van *externe* instituties, zoals de Raad van Ministers en in het bijzonder de Raad van Algemene Zaken. De meeste regeringsleiders en staatshoofden zien in het onvoldoende functioneren van de laatstgenoemde Raad de voornaamste reden voor de stagnatie van besluitvorming binnen de Europese Raad. De Raad van Algemene Zaken is steeds minder in staat concrete beleidsdossiers te beslechten en schiet te kort in zijn coördinerende rol. Te vaak zien de ministers van Buitenlandse Zaken, die zitting hebben in de Raad van Algemene Zaken, de topbijeenkomst van hun politieke meerderen als het ultieme vangnet om tot overeenstemming te geraken over lastige dossiers. De consequentie hiervan is dat tijdens de Europese Raad veel tijd verloren gaat met het bereiken van overeenstemming over deze beleidsdossiers. Formeel is dit geen taak van de Europese Raad, maar aan de andere kant is het wellicht het directe gevolg van het succes van de immer voortgaande expansie van de integratie tussen de huidige lidstaten. Zodoende komen de regeringsleiders en staatshoofden echter onvoldoende toe aan hun primaire taak: het uitzetten van de politieke en strategische bakens.

In de *tweede plaats* is er de *interne* gang van zaken die de Europese Raad parten speelt. De regeringsleiders geven blijk van een wel zeer eenzijdige verklaring door de Raad van Algemene Zaken een brevet van onvermogen uit te reiken en zelf de handen grotendeels in onschuld te wassen. Het grootste probleem zit hem namelijk niet in de externe afhankelijkheid van de Europese Raad, maar komt juist voort uit de interne dynamiek. Het betreft hier in het bijzonder de gebezigde werkmethode en de mate waarin die – niettegenstaande de reeks van uitlatingen die op het tegendeel lijken te wijzen – misschien worden gekoesterd door de hoofdrolspelers.

De welhaast archaische werkmethode tijdens de Europese Raad stammen nog uit de tijd van een Gemeenschap met zes lidstaten en ze wekken anno 2002 ongeloof bij buitenstaanders. Zo vormt iedere Europese Raad weer een aaneenschakeling van informele en formele (lunch)bijeenkomsten op bi-, tri- en multilateraal niveau, waarbij de betrokkenen niet alleen met elkaar spreken, maar tevens met tal van derde partijen. Er wordt gewerkt met een voortdurend aan wijzigingen onderhevige agenda, die de voorbode vormt voor ellenlange voorzitterschapsconclusies, waarover consensus bereikt moet worden. Tijdens de plenaire onderhandelingen worden Schröder, Chirac, Blair en de andere leiders slechts indirect bijgestaan door delegaties van persoonlijke adviseurs, die in nabijgelegen ruimten mondeling worden geïnformeerd door boden van het Raadssecretariaat. Die boden mogen weer wél aanwezig zijn bij de beraadslagingen. Afgezien van de Permanent Vertegenwoordigers zijn er zelden 'eigen ambtenaren' bij het overleg aanwezig.

Ook heeft elke lidstaat het recht in de eigen taal te spreken. Het gevolg is een enorme hoeveelheid tolken en een veelvoud aan vertalingen van tussentijdse voorzitterschapsconclusies. Interpretaties van hetzelfde internationaal overleg kunnen zo op bepaalde momenten even sterk uiteenlopen als getuigenverlagen van een auto-ongeluk, zoals secretaris-generaal Dirk Stikker ooit stelde over de NAVO. Het risico van verschil van interpretatie is in de Europese Unie niet minder denkbeeldig. Dat bleek in Nice, waar de onderhandelingen na afloop op ambtelijk niveau moesten worden voortgezet omdat de overeengekomen stemmenweging niet juist was weergegeven. Ten slotte is er in de Europese Raad de ongeschreven regel dat ook op terreinen waar met gekwalificeerde meerderheid besluiten genomen kunnen worden, gestreefd wordt naar consensus. Het ligt voor de hand dat wat nu al niet goed werkt en zeer tijdrovend is, straks in een grotere Unie gemakkelijk tot een regelrechte Babylonische spraakverwarring kan leiden.

Gehechtheid aan gebreken

Het feit dat de betrokken spelers maar mondjesmaat opschieten met mogelijke hervormingen van de Europese Raad, suggereert dat ze, in weerwil van hun publieke uitspraken, de huidige gang van zaken soms zo slecht nog niet vinden. De wonderlijke en omslachtige besluitvorming in de Europese Raad lijkt voorbij te gaan aan basisinzichten over internationaal onderhandelen, maar de leiders beseffen zonder twijfel dat dergelijke gebrekkige procedures hun eigen functionaliteit hebben. Onderhandelaars die niet terug kunnen vallen op een hoger niveau van vertegen-

woordiging van hun land, kunnen alle vormen van tijdswinst goed gebruiken om dit in de diplomatie uitzonderlijke probleem effectief het hoofd te kunnen bieden. Zo mogen Raadsboden archaisch lijken en de veelheid aan tolken een onnodige complicatie, ze bieden eveneens onderhandelingsruimte, die ten volle kan worden benut. In meer algemene zin zijn de regeringsleiders van Europa daarnaast om persoonlijke redenen van hun topbijeenkomsten gaan houden: het is eenzaam aan de top en ze begeven zich graag *inter pares*. Wie hun memoires erop naslaat, zal keer op keer kunnen lezen hoeveel waarde ze hechten aan persoonlijk contact met gelijken. Zo stond Wim Kok erop voor dat 'in zijn aard wantrouwig hij [...] alleen in de Europese hoofdsteden en tijdens de lange dagen en nachten bij Europese Raden onder gelijken ervaringen kon uitwisselen'.²

Maar er zijn ook overwegingen van operationele aard. Met enige overdrijving kan gesteld worden dat politieke leiders 'people readers' zijn en hun adviseurs bovenal 'paper readers'. Persoonlijk contact is niet weg te denken in de *modus operandi* van politici, en elke beroepsouderhandelaar weet dat goede persoonlijke betrekkingen een gunstige invloed kunnen hebben op zakendoen. Een andere, meer fundamentele ontwikkeling die vervolgens in de richting wijst van méér in plaats van minder direct contact, is vanzelfsprekend dat politieke leiders de verantwoordelijkheid voor een aanzienlijk deel van het buitenlandse beleid steeds meer naar zich toetrekken. Op het gebied van het Europabeleid spelen de meeste ministers van buitenlandse zaken nu al de tweede viool.

Ook in Kopenhagen niet veel nieuws?

Tegen de achtergrond van de hierboven gesignaleerde problemen en overwegingen bij de hervorming van de Europese Raad mag verwacht worden dat later dit jaar in Kopenhagen de bestaande structuur van dit overlegorgaan grotendeels gehandhaafd zal blijven. Deze verwachting wordt ook ingegeven door een blik op recente ontwikkelingen, in het bijzonder de uitkomst van de Europese Raad in Sevilla, juni jl. Tijdens deze topbijeenkomst stonden de hervormingen ten aanzien van zijn eigen functioneren op de agenda. Als leidraad is het Barcelona-document van secretaris-generaal van de Raad, Javier Solana, genomen.³ Uiteindelijk werd overeenstemming bereikt over wijzigingen bij drie onderwerpen: *voorbereidingen, verloop en conclusies van het voorzitterschap*. Deze hervormingen zullen reeds tijdens de eerstvolgende Europese Raad, onder Deens voorzitterschap, worden ingevoerd.

Vooralsnog lijken de voorstellen slechts werkbaar op papier. Zo is er vooruitgang geboekt met het inkorten van de conclusies, het afschaffen van bijeenkom-

sten met derde partijen, het strakker hanteren van de agenda, de prioriteitsstelling van agendapunten en het geven van meer bevoegdheden aan de voorzitter met betrekking tot de gang van zaken tijdens de onderhandelingen. Gevreesd moet echter worden dat een groot aantal hervormingen eerder 'papieren tijgers' dan panacees al blijken. Zo laat het inperken van de *nationale delegaties* tot maximaal 20 leden na de uitbreiding nog steeds ruimte voor een kleine 500 delegatieleden, exclusief veiligheid en logistiek. Verder lijkt het *inkorten* van de Europese Raad tot één dag alleen mogelijk, als ook de nieuw te vormen Raad van Algemene Zaken en Externe Betrekkingen beter gaat functioneren. Ook het *prioriteren van agendapunten* laat nog de nodige ruimte voor uiteenlopende interpretaties. Wanneer houdt een discussie op als het een agendapunt betreft waarover nog géén conclusies hoeven te worden genomen? Wat als geen overeenstemming op de avond voorafgaand aan de Europese Raad bereikt kan worden over de vaststelling van de gehele agenda? Hoe moet een *voorzitter* 'toezien op het goede verloop van de debatten'?⁴ Wordt Chirac echt de mond gesnoerd, als hij volgens de agenda géén recht van spreken heeft? Toegegeven: de 'recht-toe-recht-aan'-dossiers zullen allengs sneller beslecht worden, maar de problemen rondom de meer gevoelige kwesties blijven onverminderd bestaan. Daarvoor schieten vrij marginale procedurele aanpassingen te kort.

Naast de Raad het Europa van de Grote Mond?

Uiteindelijk, op de lange termijn, zijn verdergaande hervormingen onvermijdelijk en zullen ingrijpende beslissingen over de structuur van de Europese Raad moeten worden genomen. Het is hier dat de kleine en middelgrote landen op hun hoede dienen te zijn voor radicale plannen van de 'Grote Drie', zoals een 'Supercouncil' of een langdurig voorzitter in de persoon van een vooraanstaand politicus (uit een grote lidstaat). Inmiddels hebben Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk immers langs verschillende kanalen duidelijk gemaakt dat hun positie ook in een uitgebreide Unie aanzienlijk zal moeten blijven. De wil van de grote lidstaten om desnoods buiten de formele *setting* van de Europese Raad hun gelijk te halen, wordt telkenmale onderstreept wanneer de Europese Unie reageert op ernstige gebeurtenissen buiten het eigen grondgebied. De nasleep van 11 september en ook de houding van Europa ter zake van het Midden-Oostenconflict hebben op pijnlijke wijze de Achilleshiel van de Europese diplomatie blootgelegd. Op terreinen die dicht bij de kern van de nationale soevereiniteit lig-

gen, zoals buitenlandse politiek en veiligheid, zijn de grote lidstaten nu eenmaal geneigd met nationale reflexen te reageren. Europees beleid is slechts nationaal beleid, zolang deze twee parallel lopen. Wat zich bij meer substantiële meningsverschillen lijkt af te tekenen, is dat er een Europa van de Grote Mond ontstaat, waarin de grote lidstaten niet langer schromen buiten het kader van de Europese Raad alsnog hun gelijk te halen. Een dergelijk *Big Mouth Europe* zal goed gedijen, als straks zou blijken dat de Europese Raad niet meer de voornaamste besluitvormingsarena is voor de grote lidstaten. Alleen al de schijn van stagnerende besluitvorming zal onherroepelijk leiden tot intensivering van bilaterale contacten en besloten coalities tussen de grotere landen.

Doeltreffend opereren vergt diplomatiek leiderschap

De politieke leiders van de kleine(re) lidstaten zullen maar al te graag mee blijven doen aan het spel met de grote jongens op het Europese speelplein. Voor de nieuwe Nederlandse regering lijkt er derhalve veel aan gelegen in de eerste plaats de samenwerking in de Benelux te intensiveren, en daarnaast het eigen economisch gewicht binnen de Unie ten volle te benutten. De behoefte aan het sluiten van coalities binnen een uitgebreid Europa zal juist voor landen als Nederland aan belang winnen. Daar ligt een behoorlijk pak diplomatiek huiswerk. Ten slotte zal Nederland het zoals de andere landen moeten hebben van de kwaliteit van de premier die ons land 'onder gelijken' op het hoogste niveau vertegenwoordigt – want ook in de Europese Raad zijn sommige leiders als onderhandelaars 'more equal' en anderen 'less equal'. Degene die het machtigste land vertegenwoordigt, is niet noodzakelijk de beste onderhandelaar. Parate kennis van complexe dossiers, creativiteit en intellectuele capaciteiten, kracht om ideeën te vertalen in onderhandelingsopties en onderhandelingsvaardigheden spelen ook een rol. Kleinere landen moeten het vooral hebben van de ondernemende leider. In de woorden van Young: 'an individual who relies on negotiating skill to frame issues in ways that foster integrative bargaining and to put together deals that would otherwise elude participants endeavoring to form international regimes through institutional bargaining'.⁵ De conclusie dat de rol van regeringsleiders in de Europese omgeving slechts groter wordt, onderstreept dat krachtig politiek en diplomatiek leiderschap een voorwaarde is voor effectief opereren in de Europese Unie. Ook Nederland heeft daarom baat bij een 'zwarte premier'. ■

Noten

- 1 Paul de Hen, 'Overbodige heisa', in: *Elsevier*, 30 maart 2002, blz. 16.
- 2 Syp Wynia, 'De Laatste Vlucht', in: *Elsevier*, 22 juni 2002, blz. 35.
- 3 Council of the European Union, General-secretariat, *Preparing the Council for Enlargement, Report by Javier Solana*, Brussel, 11 maart 2002, S0044/02.
- 4 *Conclusies van het voorzitterschap – Sevilla, 21 en 22 juni 2002*, blz. 20, SN200/02.
- 5 Oran R. Young, 'Political Leadership and regime formation: on the development of institutions in international society', in: *International Organization*, 45,3 (Summer 1993), blz. 293.

Over de auteurs

DRS P.C.J. VAN GRINSVEN EN DR. J. MELISSEN zijn respectievelijk als wetenschappelijk medewerker en hoofd verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Clingendael Essay

Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie

door Alfred Pijpers

Het Palestijns-Israëliësch conflict dreigt uit te lopen op een grote ramp. Zowel de Palestijnse politieke existentie als die van Israël staan op het spel. Het stopzetten van de slopende strijd is primair een zaak van beide partijen zelf, maar de actieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is daarbij onmisbaar. In dit nieuwe Clingendael Essay wordt bekeken welke rol de Europese Unie in dit verband zou kunnen en moeten spelen. Volgens de auteur moet de Europese Unie: (1) een hogere politieke prioriteit toekennen aan het Midden-Oostenconflict; (2) een Euro-Amerikaanse Contactgroep voor de regio trachten op te richten; (3) beter de oorzaken van het conflict onderkennen; en (4) haar relatie met Israël verbeteren.

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

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Midden-Oosten'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Clingendael Essay

Europa in de Nederlandse politiek

Met bijdragen van Thom de Graaf (D66), Ad Melkert (PvdA), Jan Peter Balkenende (CDA) en Hans Dijkstal (VVD), onder redactie van Jan Rood

Als bijdrage aan het in Nice geëntameerde brede toekomstdebat over de Europese Unie heeft Instituut Clingendael een reeks lezingen georganiseerd waarin de leiders van een aantal politieke partijen hun visie hebben gegeven op de toekomst van de Europese Unie. De door hen uitgesproken redes zijn opgenomen in dit Clingendael Essay. In hun bijdragen gaan zij niet alleen in op het post-Nice- en post-Laken-proces, met daarbij de dwingende kwestie van de finaliteit van de Europese integratie. Ook de vraag hoe het Nederlands EU-beleid georganiseerd dient te zijn en welke in de toekomst de rol van de minister van Buitenlandse Zaken zou moeten zijn, komt aan de orde; een thematiek die niet zonder betekenis is in het licht van de komende kabinetsformatie.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Nederlandse politiek'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Europese Unie tussen instrumenten en symbolen

HERBERT TOMBEUR

HET DEBAT OVER HERVORMING VAN DE Europese Unie (EU) heeft zich sinds februari verlegd van nationale regeringen naar de Conventie over de toekomst van Europa. Daarbij staat het thema van de Europese grondwet centraal, mede in het licht van de vraag of de finaliteit van de Unie federaal zal

zijn of niet.¹ Ik toets standpunten van staats- en regeringsleiders uit de grootste vier lidstaten aan de politieke en juridische situatie van de EU en de uitdaging van de Conventie. Ik poog daarbij niet alleen rekening te houden met feiten en cijfers, maar ook met gevoel.² Dit aspect van de uitdaging moet inderdaad meer geïntegreerd worden in het discours. Voelen is even menselijk als rationeel denken, spreken en becijferen. *Facts, figures and feelings* zijn alle evenzeer relevant in het menselijk handelen, dus ook in de politiek. Als men zich onveilig voelt, ook al steunt dat niet op waarneembare feiten, dan is het de plicht van de overheid met die perceptie rekening te houden. Dat geldt ook voor Europa. Als men het Europese bestuur als een bedreiging voor culturele of andere waarden beschouwt, moeten Europese beleidsmakers die opinie incalculeren als ze besluiten nemen over de institutionele organisatie van de EU. Vier hoofdthema's komen in federaal perspectief in het debat tussen de toppolitici aan bod: een Europese grondwet; de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie; legitimiteit en macht van het Europees Parlement; en de plaats van een Europese regering en haar leider.

Europese grondwet

De kern van het debat over een eventuele constitutie betreft de keuze tussen een nieuw verdrag of een grondwet. Het verschil tussen een verdrag en een grondwet ligt in wezen in het al dan niet eenzijdig opzegbaar of amendeerbaar zijn. Een verdrag is prin-

Het debat over de toekomst van de Europese Unie betreft gereedschap en symbolen van de institutionele organisatie van de Europese Unie. Gaat het om een federatie of een confederatie?

cipieel eenzijdig opzegbaar door een der partijen, een federale grondwet niet. Die grondwet is een volkomen wederzijdse verbintenis. Als een deelstaat van een federatie die grondwet wenst te wijzigen of zelfs de federatie die grondwet wenst te verlaten, dan kan dat politiek slechts via een nieuwe overeenkomst tussen de federatie, de betrokken deelstaat en de andere deelstaten. Hetzelfde geldt voor het geval dat de federatie een deelstaat uit de federatie wenst te sluiten.

Een grondwet of een verdrag als basis bepaalt of een organisatie een federatie of een confederatie is; de rechtsvorm bepaalt niet de besluitvorming bij meerderheid of consensus. In beide soorten organisaties komen die procedures immers voor. Zo wordt er in de Belgische federatie beslist bij consensus, terwijl er in de Wereldhandelsorganisatie op verzoek bij meerderheid beslist kan worden. Tientallen internationale organisaties zijn inderdaad opgericht volgens het concept van de confederatie.

Groot-Brittannië kent geen geschreven grondwet. Het nationale parlement is soeverein en beslist bij meerderheid, punt uit. Evenals de meeste andere lidstaten van de EU en een aantal kandidaat-lidstaten deinst het Verenigd Koninkrijk begrijpelijkerwijs terug voor de psychologische en symbolische drempel van een Europese bondsstaat of federatie.³

Toch is een Europese basisakte voor de Britten bespreekbaar. Premier Blair⁴ en buitenlandminister Straw⁵ pleitten voor de goedkeuring van een organiek handvest dat geen juridische akte zou zijn, dus in principe niet afdwingbaar zou zijn, maar wel een politieke verklaring van de lidstaten zou vormen. Die akte zou

de principes moeten bevatten over het doel van de EU, haar meerwaarde en de afbakening van de bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten. Dat betekent dat die verklaring een institutionele afspraak inhoudt – dus vormt ze een federale basis. De akte mag voor hen trouwens een toetssteen zijn bij de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie, wat in het Britse rechtstelsel zo goed als gelijk staat met een wet. Mag men meer verwachten van onze Britse vrienden?

De Europese grondwet is zonder meer een *must* voor de Duitsers die hun land leiden. Volgens kanselier Schröder⁶ moet de grondwet de oprichting van een sterke Commissie als uitvoerende instelling bevatten. Buitenlandminister Fischer⁷ meent dat zo'n constitutie het Europese Parlement de klassieke bevoegdheid van een nationaal parlement moet toekennen. Daarbij gebruikt hij de politiek gevoelige term federatie als organisatievorm van de EU. Geen verbazingwekkend standpunt van politici uit een stabiele federatie.

De Fransen stellen zich ergens tussen de Britten en de Duitsers op. President Chirac⁸ en (oud-)premier Jospin⁹ zien de EU als een federatie van natiestaten, waarbij rekening wordt gehouden met het gewicht van elke staat. De bevoegdheidsverdeling tussen de federatie en die lidstaten moet volgens hen in een basisakte opgenomen worden. Jospin stelde ook dat de akte tevens de werking en de organisatie van de EU-instellingen moet vastleggen. Chirac ziet het ontwerp van de akte alleszins als een opdracht van de Conventie. De afdwingbaarheid komt in de Franse uitlatingen echter niet voor. De Franse natie staat heeft het uiteraard moeilijk met die formele erkenning van een Europees verbond dat niet louter intergouvernementeel zou zijn, maar toch aanvaardt men het principe van een Europese grondwet.

Wat is nu de kans op een grondwet? De EU is thans niet formeel georganiseerd als een federatie: de integratie die tot stand gekomen is, is gebaseerd op verdragen, dus overeenkomsten tussen soevereine en onafhankelijke staten beheerst door het internationaal publiekrecht. De EU-verdragen bevatten echter geen bepaling van eenzijdige opzegbaarheid of over de uitsluiting van een lidstaat.

Voor verdragen zonder opzeggings- en uittredingsbepaling geldt de internationale regel dat ze *niet opzegbaar* zijn, tenzij de verdragspartijen klaarblijkelijk de bedoeling hadden dat toe te staan of het recht op opzegging uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid.¹⁰ Welnu, het lijkt moeilijk een van die twee uitzonderingen aan te tonen. Dat is vooral het geval met de tweede uitzondering: de EU-verdragen hebben immers juist integratie als doelstelling.

De overgang van verdragen naar een grondwet zou dus voor de EU wel eens louter symbolisch kunnen zijn. De huidige Unie vertoont bovendien federale

kenmerken, zoals de machtsdeling tussen de Unie en de lidstaten, de vertegenwoordiging op het niveau van de Unie (Parlement, Commissie en ministerraden) en de geschillenregeling op dat niveau (Hof). De EU heeft echter een besluitvorming, regelgeving inclusief, waarbij de vertegenwoordigers van de lidstaten (ministerraden) meer macht en invloed hebben dan die van het geheel. *Men mag dus zowel juridisch als feitelijk stellen dat de EU reeds een onvoldragen federatie vormt*, maar dat de meeste Europeanen het nog niet beseffen en dat de meeste nationale politici het verzwijgen.¹¹ *Wat moet de inhoud van die grondwet zijn?* Wat is specifiek nodig voor de EU, wat niet? Naast de formele oprichting van de Europese Unie onder federale voorwaarden, zou zo'n constitutie de instellingen van de Unie en hun bevoegdheden moeten beschrijven. Een extra meerwaarde zou de 'akte van de Unie' zeker verwerven, als ze tevens de instellingen van de Unie zou versterken qua legitimiteit en autonome werking.

De EU-basisakte hoeft niet te gelijken op een statelijke grondwet, met inbegrip van de omschrijving van individuele rechten en vrijheden, volgens het continentale rechtsmodel. Dat is niet nodig en dat ligt moeilijk jegens de meeste nationale regeringen. *Voor* eerst is het zo dat alle EU-landen en de huidige twaalf kandidaat-leden reeds lid zijn van de Raad van Europa en het Europees Verdrag inzake de Mensenrechten (EVRM) onderschrijven, met zijn gerechtelijke procedure. Ten *tweede* wordt het recente Handvest van fundamentele rechten zeker een referentiepunt in de rechtspraak van het Hof van Justitie. En ten *derde* zou een statelijk ogende grondwet de weerstand tegen een Europese superstaat slechts verhogen bij de Britten, bij andere oude natie-staten die federalisme niet kennen (zoals Frankrijk) of verleerd zijn (zoals Nederland) en bij sommige kandidaat-lidstaten.

Een gedetailleerde grondwet is als constitutioneel model ontstaan in de staten op het Europese vasteland uit angst voor een herhaling van vroeger ervaren machtsmisbruik van de zijde van bestuurders. Als een soortgelijke angst voor het Europese niveau zou bestaan, dan is die niet gesteund op *ervaring*, maar op *projectie*. Europa heeft immers nooit als staat bestaan. Niettemin moet men rekening houden met die geprojecteerde angst bij bevolkingsgroepen. Men kan als symbool voor hen een minimum aan grondrechten vermelden in de akte. Dat vergroot het politiek draagvlak voor het ontwerpen van een Europese grondwet.

Bevoegdhedenverdeling tussen de Unie en de lidstaten

In de bevoegdhedenkwestie draait het vooral om het hoe en het wat voor welk bestuursniveau. Iedere deelnemer aan het interstatelijk debat deed voor deze kwestie beroep op het subsidiariteitsbeginsel. Dat

beginsel stelt dat de bevoegdheden aan het meest geschikte bestuursniveau moeten worden toegewezen. Allen pleiten eveneens voor meer duidelijkheid.

Een limitatieve lijst van Europese of statelijke bevoegdheden wordt weleens beschouwd als een gevaar voor de dynamische integratie van de EU. Nochtans blijkt uit de werking van federaties dat een expliciete bevoegdheidsverdeling op zich zelf niet statisch hoeft te zijn. Hoewel de Canadese provincies bijvoorbeeld bevoegd zijn voor het economisch beleid, oefent de federale overheid die bevoegdheid steeds meer uit. Het Canadees Hoogste Gerechtshof achtte dit aanvaardbaar: de overheid die een machtsbevoegdheid effectief uitoefent, mag die uitoefenen als de andere overheden toch in gebreke blijven. Dus kan men een uitdrukkelijke bevoegdheidsverdeling in de EU moeilijk verwerpen omwille van een vermeende rigiditeit.

Om de gevoelige soevereiniteit van de lidstaten op een zachte manier te beperken, is een *federaal model van het concurrerende type* te overwegen. Dat betekent dat de beleidsdomeinen van de EU geen monopolies zouden zijn.¹² EU-bevoegdheden zouden in een dergelijke federatie tevens uitgeoefend kunnen worden door de lidstaten. Als dat gebeurt, dan zou het nationale beleid in kwestie gelden *totdat* de EU zou optreden. Het omgekeerde is echter evenzeer denkbaar: de EU zou kunnen optreden in nationale beleidsdomeinen totdat lidstaten dat doen.

Uiteraard zou dan het principe gelden dat bij tegenstrijdigheid tussen normen de federale norm voorrang heeft op de nationale norm of omgekeerd. Omwille van de rechtszekerheid is bij concurrerende bevoegdheden een zg. hiërarchie van de rechtsnormen onvermijdelijk.

Waarvoor zou de EU bevoegd zijn? De EU is een bestendig mozaïek van talen en culturen.¹³ Een voorbeeld van bewijs van culturele duurzaamheid¹⁴ is het feit dat de eenheidsmarkt in de EU blijkt gerealiseerd te worden door drie marktfactoren, nl. het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. De vierde marktfactor, het *persoonlijk verkeer*, speelt zijn rol niet. Nochtans maken de multimedia, het moderne vervoer en de economische integratie dat personenverkeer potentieel mobieler. In de EU zelf is er een zeer beperkte migratie, ook na de toetreding van vier lidstaten die sociaal-economisch minder ontwikkeld waren – in tegenstelling tot een cultureel en taalkundig vrij homogene federatie als de Verenigde Staten van Amerika.¹⁵

Daarom lijkt het realistisch dat de bevoegdheidsverdeling ervan uitgaat dat de EU niet dwingend optreedt in domeinen die cultureel of taalkundig gevoelig zijn, zoals het onderwijs, de kunstuitingen en het cultureel erfgoed, maar ook sociale hulp van de

overheid. De tussen bijvoorbeeld Uppsala en Sicilië uiteenlopende opvattingen over het gezinsleven spelen onverminderd een rol.¹⁶ Zo is het in (West-)Duitsland, Italië en Portugal voor ouders niet fatsoenlijk hun kinderen onder toezicht van anderen te plaatsen terwijl ze werken. Elders in de EU wordt dat sociaal meer aanvaard.

De EU kan dus wel optreden in die domeinen waarin de bevolking de doelgroep is in de vorm van het te beschermen individu, als slachtoffer, als patiënt of als consument. Dat is universeel. De doelstellingen van de EU zouden dus vooral defensie, politie, justitie, migratie, gezondheid en welvaart kunnen betreffen. De nationale toppolitici zijn het al bijna volledig eens over integratie in een aantal nieuwe domeinen. Wie defensie integreert, integreert bovendien een belangrijk aspect van het buitenlands beleid. Dat de EU een eigen buitenlands beleid moet voeren, vormt voor de leiders van de grootste vier lidstaten een nastrevenswaardige doelstelling.¹⁷

Europees Parlement bestaande uit twee kamers

Een federatie veronderstelt een autonome beslissingsbevoegdheid voor de federale instellingen én voor die van de deelstaten. Elke federatie moet rekening houden met beide bestuursniveaus. Een klassiek federaal systeem heeft daarom een parlement met twee kamers. Een kamer namens de deelstaten en een kamer namens de federatie als geheel.

De Britse, Duitse en Franse uitspraken lopen parallel wat de hervorming van het Europees parlement betreft. Blair, Fischer en Jospin pleiten voor een parlement van twee kamers. Eén kamer ervan zou samengesteld zijn uit nationaal verkozen parlementsleden en de huidige ministerraden vervangen.

Een assemblée bestaande uit rechtstreeks verkozen burgers is in een democratische staat de belangrijkste instelling voor de regelgeving. Thans is dat in de EU niet het geval. De raden van nationale ministers spelen er immers de belangrijkste rol. Ze zijn tevens een uitvoerende instelling. Ingevolge die cumulatie van een nationaal mandaat en een dubbele EU-functie wordt de werking van de EU-ministerraden en dus van de EU echter verstoord door allerlei politieke situaties in de lidstaten, zoals het vooruitzicht van nationale verkiezingen. Elk land gaat dan moeilijk doen of uitstel vragen voor nationaal gevoelige punten op zijn politieke agenda. Die hypotheek op de Europese besluitvorming is met 15 lidstaten periodiek aan de orde; in een Unie van 25 lidstaten zal dat voortdurend het geval zijn.

Wat het huidige Parlement betreft is het van het grootste belang dat de legitimiteit op Europese schaal wordt verhoogd. Het EP kan slechts als een kamer van

de gehele Unie fungeren via een bovenstatelijke kieskring en een dito kiescollege. Een kieskring en één kiescollege voor de ganse EU is technisch mogelijk. Dan kan het Parlement met meer gezag de macht verwerven die de meeste nationale parlementen thans bezitten.

Om afstand te nemen van het nationale beleid, maar de band met de lidstaten te beklemtonen, zou de verkiezing van de tweede kamer van het nieuwe Parlement, die van de lidstaten, het beste kunnen plaatsvinden door en uit de leden van de parlementen van de lidstaten, naar het model van de Oostenrijkse federatie. De verkozen leden zouden dan meteen hun nationaal mandaat verliezen.

Regering met of zonder staatshoofd

Welke instelling of persoon zou het dagelijks bestuur van de EU moeten belichamen en de eenheid van de Unie vertegenwoordigen? Er zijn daarover twee duidelijk verschillende opvattingen. Het ene standpunt draagt een dergelijke rol op aan de Commissie, het andere reserveert deze voor de Europese Raad of een beperkt aantal ministerraden en hun voorzitters.

Het roulerende voorzitterschap van de Raad per half jaar, dat thans naast de Commissie een vertegenwoordigende functie vervult, voldoet nu al niet meer met 15 lidstaten, laat staan met 25. Drie problemen doen zich nu al wegens die werkwijze voor, nl. het gebrek aan continuïteit, slechte externe communicatie en onvoldoende geloofwaardigheid, vooral voor het buitenlands beleid. Deze onvolkomenheden zullen met een ruimere, complexere en zwaardere EU alleen maar toenemen.¹⁸

Straw wil het voorzitterschap van één lidstaat in de tien wat hem betreft resterende ministerraden vervangen door een verkozen voorzitterschap van tien verschillende lidstaten. Die tien voorzitters zouden een *collegiaal presidentschap* vormen. Hij en Fischer menen dat de Europese regering moet bestaan uit de Europese Raad en de Commissie samen. Dat is een merkwaardige combinatie, omdat de Raad enerzijds de exponent bij uitstek is van de nationale belangen en de Commissie anderzijds de ultieme bewaakster van het Europese belang. De tweeledigheid van het Parlement wordt daarmee op het niveau van de uitvoerende macht ingebracht. Voor Jospin mag de Europese regering zeker niet gecontroleerd worden door het Europese Parlement en toch moet ze volgens hem waken over dat Europese belang.

De voorstellen uit de drie grote lidstaten tonen vrees voor een slagvaardige EU. Ze kunnen niet leiden tot democratische, vlotte en doelmatige besluitvorming voor de dagelijkse beleidsvoering van de EU. Op het niveau van de Unie moet dat kunnen gebeuren, waarbij haar specifieke belangen gediend worden.

Weliswaar dient dat EU-beleid het tegen elkaar afwegen van nationale belangen in te sluiten, maar die afweging kan niet plaatsvinden in de EU-regering zonder haar slagkracht aan te tasten, die nodig is bij crises. Een combinatie van Raad en Commissie confronteert nogmaals beide niveaus van belangen die eerder in het Parlement zijn geconfronteerd en vermengd. Die osmose moet de basis zijn van het regeringsoptreden.

Een EU-regering kan het Europese belang uiteraard slechts behartigen met de nodige legitimiteit op Europees niveau. Die moet ze democratisch halen uit het vertrouwen van het Parlement. Dat komt het duidelijkst tot stand via een verkiezing van die regering door en uit dat Parlement en via de verantwoording tegenover dat Parlement, collectief en individueel.

Over de rechtstreekse verkiezing van de Europese regeringsleider zijn de meningen over de lidstaten nog meer verdeeld. Straw wil dat helemaal niet, voor Jospin mag de voorzitter door het Parlement verkozen worden 'uit de politieke formatie die de Europese verkiezingen wint'.¹⁹

Hoe dan ook is rechtstreekse verkiezing niet nodig en komt die in botsing met wat Blair en Chirac willen: wél een Europese supermacht, maar geen superstaat. Waarom inderdaad een symbool van een presidentieel regime overnemen, federaal georganiseerd (de Verenigde Staten) of niet (Frankrijk), als die Europese staat niet eens bestaat in de traditionele zin van het woord?

De Europese regering werkt ook om andere redenen bij voorkeur als college en kan het beste besluiten via consensus, onder meer vanwege de culturele en andere diversiteit van de EU. Als ze zelf haar voorzitter kiest, dan zou dat bijdragen tot de teamgeest. Die voorzitter kan bepaalde functies van een staatshoofd uitoefenen, maar die hoeven niet uitgebreid te zijn. De functie van het Zwitserse staatshoofd berust wat betreft haar legitimiteit evenmin op een verkiezing door de burgers – het staatshoofd wordt met die functie bekleed via jaarlijkse stemmingen in de staatsraad (regering) – en het bezit bovendien weinig of geen macht. Nochtans is Zwitserland geleidelijk geëvolueerd van een confederatie naar een federatie. In de Maleisische federatie is het federale staatshoofd bij toerbeurt het regeringshoofd van een van de deelstaten, terwijl het staatshoofd hoofdzakelijk een protocollaire functie heeft.²⁰

Besluit

Waarom ontstaat het debat over de hervorming van de EU nu? De uitbreiding vormt weliswaar de aanleiding, maar wat is de dieperliggende oorzaak? Het *functionalisme* was een praktische manier om Europa te integreren via een samenwerking op een niet zwaar

politiek geladen beleidsdomein dat voor iedereen voordelen kan bieden, de economie. Vermits alle beleidsdomeinen op elkaar een weerslag hebben, leidde die *spill-over* tot de integratie van andere domeinen.²¹ Nu valt te constateren dat het functionalisme vanuit de economische benadering zijn grenzen heeft bereikt. In het kader van de economische en monetaire unie (EMU) is de economisch-monetaire soevereiniteit van de lidstaten van de eurozone vrijwel volledig overgedragen aan de EU.²²

De moderne technologie maakt afstanden korter en breekt grenzen radicaal af, zowel voor culturele en economische activiteiten als voor terroristische bedreigingen. Daardoor lijkt het model van de vrede van Westfalen (1648) achterhaald, gebouwd op onafhankelijke en soevereine staten en de organisatie van hun onderlinge relaties.²³

Die nieuwe soort integratie raakt aan beleidsdomeinen die de kerntaken uitmaken van de natie-staat, zoals belastingen, migratie, veiligheid, defensie en buitenlands beleid.²⁴ De meeste van deze domeinen vergen een centrale leiding om effectief en efficiënt te zijn in crisissituaties. Ze liggen bij de politieke actoren gevoelig. Een belangrijk deel van de bevolking wenst nochtans een integratie ervan of staat deze toe.²⁵

Hoeveel kans bestaat er dat de EU een volwaardige federatie wordt? Onderzoek naar het ontstaan van federaties toont aan dat in Europa enkele factoren bestaan die *gunstig* zijn, nl. de overtuiging dat er economische voordelen aan een integratie verbonden zijn, de wens tijdens crises in een gezamenlijke veiligheid te voorzien, de permanente zorg voor dezelfde waarden en het feit van het geografisch geheel.²⁶ In de EU zou de Europese munt een interne integratiefactor van onderuit kunnen worden, gezien het globaal gunstig oordeel van de bevolking. Extern blijken de recente mega-aanslagen in de Verenigde Staten en de oorlog in Palestina tragische integratiefactoren te zijn voor de interne en externe veiligheidskwesties. Ze compenseren oude integratiefactoren zoals het verdwijnen van de Sovjetunie en het verzwakken van de Russische Federatie.²⁷

Anderzijds zijn er factoren die *ongunstig* zijn. Europa is heel verscheiden qua talen en culturen; de identiteitsgevoelens zijn dikwijls sterker dan de wil tot solidariteit – in een federatie zou het eerder andersom moeten zijn om de zaak stabiel bijeen te houden.²⁸ Er zijn bovendien ook twee zeer verschillende rechtssystemen, het Britse stelsel en het continentale; het eerste is *bottom-up* gegroeid, het andere *top-down*. Die verschillende methode heeft nog steeds gevolgen qua opvatting over normen. Voor de Britten is een rechtsnorm een minimum voor het doen en laten; voor de continentalen is een rechtsregel een maximum, een model van ideaal gedrag – dat nooit

voorkomt.²⁹

In Europa is de *politieke verscheidenheid* toegenomen: het telt nu meer staten dan ooit. De meeste landen koesteren daarom hun onlangs werkelijk herwonnen of verworven soevereiniteit. Er is wantrouwen van de bevolking jegens politieke instellingen die het staatsnationalisme als ideologie steunden en aldus mede tot dictatuur en oorlog hebben geleid.³⁰ Ook de omvang en de kracht van de Europese staten zijn extreem verschillend. De hegemonie van de Verenigde Staten op militair vlak blijft overigens algemeen erkend in de EU.

De EU heeft een *eigen finaliteit*, daar draait ook haar geplande uitbreiding om: het gaat erom het gewelddadige verleden niet te herhalen en de specifieke belangen van de Unie te behartigen. Dat moet de EU doen in een integrerende wereld die scheefgetrokken en daardoor labiel geworden is onder de Amerikaanse suprematie. Ook haar specifieke waarden moet de EU bevorderen en hoog houden jegens de ganse wereld, ook tegenover de Verenigde Staten. De EU heeft immers een andere opvatting van besturen en optreden in de wereld dan de Verenigde Staten. Geweld is in de EU minder aanvaardbaar. In Europese bioscoopzalen is het tijdens geweldscènes muisstil, in de Verenigde Staten klinken de aanmoedigingskreten en het applaus. De Unie heeft tevens andere belangen dan de Verenigde Staten: ze heeft autochtone en verdraagzame moslims in eigen huis en Arabieren als burenen, met wie ze de Middellandse Zee deelt. De twee unies bevinden zich dus in een totaal andere culturele en geografische situatie.

Gezien de factoren die *tegen* integratie werken, is de hervorming van de uit te breiden EU een kolossale uitdaging, die niet uit de weg kan worden gegaan: de EU kan niet verder functioneren zoals nu ingevolge die heterogene uitbreiding en de mondialisering, van handel tot terreur.³¹

De complexiteit van de opdracht van de Conventie zal de volledige hersenmassa van haar leden aanspreken. Het menselijk brein telt drie lagen, nl. het neurale chassis, het limbisch systeem en de neocortex. Elke laag heeft zijn functie.³² Het neurale chassis dient voor het vervullen van de primaire levensfuncties, zoals ademen, eten, slapen, en dito levensbehoeften, vnl. afbakening en verdediging van een territorium en het vinden van een schuilplaats. Het limbisch systeem staat o.a. in voor het verzorgen van het kroost (zin voor verwantschap en verantwoordelijkheid), het (aan-)voelen en het communiceren via lichaamstaal. De neocortex of nieuwe hersenschors dient o.m. voor het logisch denken, het plannen, het creëren (abstraheren), het ruimtelijk inzicht hebben en het gebruiken van talen. Territoriumbehoefte, identiteitsgevoel, communicatie, planning, organisatie en solidariteit naar tijd en ruimte

in de EU zullen elke hersenlaag van de Conventieleden onder druk zetten wegens de spanning tussen al die functies en de behoeften van hun Europese medeburgers met dezelfde hersenstructuur.

Om te illustreren hoe tegelijk innoverend de opdracht van de Conventie is, verwijs ik graag naar het werk van de Amerikaanse fysioloog Jared Diamond.³³ Diamond onderscheidt vier historische typen van menselijke gemeenschappen, van familiegroepen via stammen en hoofdmansschappen tot imperia. De EU zal nochtans kenmerken moeten vertonen van drie of vier van die typen. De Unie moet enerzijds kenmerken hebben van een *modern imperium*, sociaal (persoonlijke ontwikkeling, gelaagd, geen verwantschap als machts criterium), economisch (arbeidsverdeling, distributie van middelen) en administratief (centraal bestuur, gelaagd, steunend op algemene regels en rechtspraak). Anderzijds zal de Unie hoe dan ook kenmerken dragen die ze gemeen heeft met *familiegroepen of stammen*, sociaal (individuele mensenrechten, vrijheid en gelijkheid), politiek (geen religieuze rechtvaardiging) en institutioneel (gelijkheid tussen politieke actoren, geen monopolie van macht en informatie).

Het vermengen van die gemeenschapstypen is nog niet de moeilijkste oefening. Een specifiek kenmerk van Diamonds imperia, de meest ontwikkelde vorm van samenleving, is dat één imperium verscheidene culturen en talen kan omvatten. De geschiedenis telt of telde slechts multiculturele imperia die ontstaan zijn ofwel *na machtsuitbreiding van een dominerende cultuur en taal*, ofwel *na samenvoeging door een externe macht* (kolonisatie). De EU daarentegen is opgebouwd uit een *evenwicht tussen staten*, niet uit een overwicht of hegemonie van één staat – die politieke keuze kwam er pas na een reeks rampzalige pogingen van naties om een hegemonie te vestigen. Haar geplande uitbreiding bevestigt die keuze. Welnu, *als de EU zonder die hegemonie erin slaagt een grondwettelijke unie of federatie te vormen waarbij de solidariteit naar tijd en plaats voorrang heeft op de identiteit*, dan schrijft zij niet alleen Europese geschiedenis, maar ook wereldgeschiedenis. Het zou een breuk met het verleden zijn, revolutionair, maar niet onmogelijk. De kansen op succes van de hervorming groeien, als de Conventie specifieke instrumenten voor het voeren van een doeltreffend EU-beleid verkiest boven staatsymbolen. ■

Noten

- 1 J.Q.Th. Rood, 'Van Conventie naar Constitutie: de federale kleren van de Europese keizer', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 121-122.
- 2 Vgl. Eppo Jansen, 'Europa tussen ratio en gevoel', in: *Internationale*

Spectator, december 2001, blz. 592-596. Solidariteit en identiteit zijn de uitingen van dat dilemma.

- 3 De term federalisme – de organisatievorm kan toegepast worden op eender welke instelling, niet enkel op een staat – zou bij de Britten het beeld oproepen van een superstaat. De Fransen, met hun eenheidsstaat, hebben het er ook moeilijk mee, tenzij lippen dienst wordt bewezen aan de natie-staat. Bij de Duitsers, met hun Bondsrepubliek, is het slechts een rationele bevoegdheidsverdeling. Vgl. *The Economist*, 2 juni 2001.
- 4 Warschau, 6 oktober 2000 en Birmingham, 21 november 2001, vgl. *Le Monde*, 29 mei 2001, resp. *The Independent*, 22 november 2001. Deze verwijzingen en die in de volgende vijf voetnoten gelden voor alle citaten van staats- en regeringsleiders vermeld in deze bijdrage. Een eerste versie van dit artikel ging nog uit van het premierschap van Jospin.
- 5 Den Haag, 21 februari 2002, vgl. *Le Monde*, 22 februari 2002, *The Independent*, 22 februari 2002, *Het Financieele Dagblad*, 22 februari 2002, *NRC Handelsblad*, 23 februari 2002 en *European Report*, 27 februari 2002.
- 6 Berlijn, 30 april 2001, vgl. *Le Monde*, 29 mei 2001. Amsterdam, 18 maart 2002, vgl. *Het Financieele Dagblad*, 20 maart 2002.
- 7 Berlijn, 12 mei 2000, vgl. *Financial Times*, 17 mei 2001 en *Le Monde*, 29 mei 2001.
- 8 Berlijn, 27 juni 2000, vgl. *Le Monde*, 29 mei 2001.
- 9 Brussel, 20 maart 2000 en Parijs, 28 mei 2000, vgl. *Le Monde*, 22 maart & 29 mei 2001, *De Financieel-Economische Tijd*, 29 mei 2001 en *Neue Zürcher Zeitung*, 29 mei 2001.
- 10 Artikel 56 van de Conventie inzake het verdragenrecht, Wenen, 23 mei 1969.
- 11 Nederlandse ministers zeggen het duidelijk. Premier Wim Kok op 28 maart 2001 aan de Universiteit Nijenrode, vgl. *Het Financieele Dagblad*, 29 maart 2001. Minister van Landbouw Brinkhorst op 16 juli 2001 in Den Haag, vgl. *NRC Handelsblad*, 17 juli 2001.
- 12 België daarentegen is een federatie van het exclusieve type. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten is maximaal. Daarom is er geen hiërarchie van de normen tussen die overheden.
- 13 Jacqueline Coquereaux, *Volken en talen in beweging – recht en onrecht aan de volken van Europa*, Davidsfonds, Leuven, 1981. Freddy De Pauw, *Volken zonder vaderland in Centraal- en Oost-Europa*, Davidsfonds, Leuven, 1992.
- 14 De *European Values Survey* is een onderzoek naar waarden en normen in 34 Europese landen, alsmede in de Verenigde Staten en Canada, 1980, 1990 en 1999-2000. Vgl. *Het Financieele Dagblad*, 13 december 2001.
- 15 Studie van Price Waterhouse Coopers, 2002, in: *Libération*, het artikel 'Les tribulations d' Européens en Europe', 11 maart 2002. In 2000 telden 13 EU-lidstaten minder dan 2,5% burgers van *andere lidstaten*. België, dat de zetel van vele EU-instellingen is, scoorde hoger met 5,5%, terwijl Luxemburg uitkomt op 31%. Dat zelfde jaar verhuisden 225.000 personen naar een *andere lidstaat* of minder dan 0,1% van de EU-bevolking. Zes miljoen EU-burgers van de 375 miljoen wonen in een andere lidstaat dan waar men geboren is, dat is 1,6%. In de Verenigde Staten verhuist jaarlijks 6% van de bevolking naar een andere deelstaat.

- 16 *European Values Survey, 1999-2000*, (zie noot 14).
- 17 Ook de Italiaanse premier Silvio Berlusconi ziet het zo. Vgl. 'Europe's broker', in: *Financial Times*, 18 januari 2002.
- 18 Steven Everts (Centre for European Reform), 'Roulerend voorzitterschap moet worden afgeschaft', in: *NRC Handelsblad*, 4 december 2001. Het verslag van Javier Solana, secretaris-generaal voor buitenlands beleid, aan de EU-Raad is gelijklopend. Vgl. *De Financieel-Economische Tijd*, 12 maart 2002.
- 19 De Belgische en Nederlandse regeringen stelden voor dat de voorzitter van de Europese regering rechtstreeks door de burgers verkozen zou worden.
- 20 Ronald L. Watts, *Comparing federal Systems* (2nd ed.), McGill-Queen's University Press, Kingston, 1999.
- 21 J.Q.Th. Rood, 'Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie – de Unie als "sui generis" verschijnsel', in: *Europa voltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag, Instituut Clingendael, *Clingendael-notitie* 15, 2001.
- 22 Een Franse spreuk luidt: 'La souveraineté, c'est le pouvoir de frapper monnaie.'
- 23 Kimon Valaskakis, 'Long-term Trends in global Governance: from Westphalia to Seattle', in: *Governance in the 21st Century, Future Studies*, OESO, Parijs, 2001.
- 24 Dat dit ook in Nederland gevoelig ligt, zoals wat betreft het omgaan met minderheden, blijkt uit de bijdrage van Alfred Pijpers, 'Een protestantse natie en haar eurosceptis', in: *Internationale Spectator*, nr. 6, 1997.
- 25 *Eurobarometers* nrs. 50-55, 1998-2001.
- 26 Ramesh D. Dikshit, *The political geography of Federalism, an Inquiry into Origins and Stability*, Halsted Press, New York, 1979.
- 27 In november 1999 en in mei 2001 steunde 60% tot 70% van de ondervraagde EU-inwoners de integratie van het buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid (*Eurobarometers* nrs 54 en 55).
- 28 Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Praeger, New York/Londen, 1968.
- 29 'Mist over het Kanaal – Britten en Europa', in: *De Standaard*, 10-15 december 1999.
- 30 Het wantrouwen bestaat zeker ook in de kandidaat-lidstaten. Vgl. *Applicant Countries Eurobarometer*, 2001.
- 31 Karel Van Miert, 'Europa wordt onbestuurbaar', in: *Knack*, 30 januari 2002. Horst Siebert, voorzitter van het Instituut voor Wereldeconomie in Kiel, 'Uitbreiding EU leidt tot vastlopen van besluitvorming', in: *Het Financieel Dagblad*, 21 januari 2002.
- 32 Piet Vroon, *Wolfsklem – de evolutie van het menselijk gedrag*, Ambo, Baarn, 1992.
- 33 Jared Diamond, *Zwaarden, paarden en ziektekiemen – waarom Europeanen en Aziaten de wereld domineren*, Het Spectrum, Utrecht, 2000 (oorspr. *Guns, Germs and Steel: the Fates of Human Societies*, W. W. Norton & Co., New York/Londen, 1997 & 1999).

Over de auteur

[HERBERT TOMBEUR](#) is directeur van de afdeling Multilaterale Organisaties in de administratie Buitenlands Beleid van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Clingendael Essay

De oostgrens van Polen vóór en na de EU-uitbreiding

Door: J.W. van der Meulen

Na toetreding tot de Europese Unie zal de Poolse oostgrens tevens deel zijn van de buitengrens van de EU en zal Polen onder meer moeten toezien op zowel het handelsverkeer als (illegale) migratie, smokkel en georganiseerde misdaad. Gelet op de complexiteit van het Schengen-acquis, dat Polen in zijn geheel zal moeten overnemen, is dit een zware verantwoordelijkheid. De EU van haar kant is op dit gevoelige terrein niet bereid tot compromissen.

De auteur, J.W. van der Meulen, betwijfelt of Polen in dit stadium in staat mag worden geacht de betrokken taken op zich te nemen, maar merkt tevens op dat ook de huidige EU-buitengrens - en zeker die in Zuid-Europa - verre van waterdicht is. De publicatie besteedt verder aandacht aan onderwerpen die in Polen zelf de afgelopen jaren veel discussie hebben losgemaakt. In het bijzonder gaat het hier om de te introduceren visumplicht voor Oekraïners, waar echter in de praktijk ongetwijfeld mee te leven zal zijn.

De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Polen'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl

Frankrijk opnieuw in de steigers

A.H.D. INGEN HOUSZ

ZO VERRASSEND WAS IN DE MAANDEN APRIL en mei 2002 de samenloop van politieke emotie in Nederland en Frankrijk, dat zij elkaar een paar weken lang verbaasd in de ogen hebben gekeken. Over en weer stemde 17% voor een politiek leider c.q. politieke partij die voor 'onbespreekbare' problemen ongekende maatregelen beoogde.

Beide landen hielden in dezelfde periode hun algemene verkiezingen en ze gaven daarbij uitdrukking aan even sterk gevoelde frustratie over immigratie en openbare veiligheid. In tegenstelling tot de eenvoud van het Nederlandse kiesstelsel, dat iedereen op 15 mei in één keer zijn evenredige plaats in de Tweede Kamer gaf, had Frankrijk zich in acht weken – van 21 april tot 16 juni door vier verkiezingsronden heen te vechten, twee voor de verkiezing van de president en twee voor de vernieuwing van de *Assemblée Nationale* – om zich daarop in andere vorm terug te vinden, in de 'steigers' van een overleefd geacht monolithisch bestel. Het spookbeeld van extreem rechts was inmiddels uiteengespat en de socialisten hadden tot hun verbazing ontdekt door hun achterban in de steek te zijn gelaten.

In dit artikel gaat het niet om het specifieke populisme dat zich deze lente met zoveel kracht in Frankrijk heeft gemanifesteerd. Het gaat er evenmin om in te gaan op de oorzaken van de dubbele socialistische nederlaag. Het eigenlijke accent komt te vallen op al die 'herontdekte' Fransen – 35 à 40% van de kiezers – die aan het eind van de rit buiten het parlementaire spel blijken te zijn gebleven. Voortaan hebben deze anoniemi een naam: *la France d'en bas*. De algemene boodschap die van 'beneden' naar 'boven' is gezonden, is zo belangrijk, dat deze, voorshands in de eerste fase van de nieuw aangebroken periode van vijf jaar, dé referentie is waarnaar het regeringsbeleid wordt bepaald, althans in de presentatie.

Zoals wel meer gebeurt wanneer een politieke tendentie omslaat, was de verkiezingscampagne ronduit

Door de verrassende politieke ontwikkelingen kwamen veiligheidskwesties en lage inkomens weer op de agenda. Is er sprake van terugkeer naar het gaullistische systeem in Frankrijk en valt er iets te zeggen over het Europees beleid?

vervelend. Weinigen konden belangstelling opbrengen voor een eerste ronde waarin een ieder zich 'zonder risico' voor één van de niet minder dan 16 kandidaten kon uitspreken. Alle aandacht ging uit naar de volgende ronde, waarin 'de twee kandidaten' het tegen elkaar zouden opnemen. Volgens de opinieonderzoeken verdeelden Jospin en Chirac tot op de laatste dagen vóór de eerste ronde de kaarten gelijkelijk, waarmee het belang van de eerste verkiezing in de ogen van het publiek aanzienlijk werd gereduceerd. Geen enkel opinieonderzoek wist daarnaast inhoud te geven aan de aanzienlijke geheime reserves waarover Le Pen beschikte bij kiezers die hun gevoelens niet voortijdig wilden prijsgeven, maar die wachtten totdat zij zich in het stemhokje in alle vrijheid konden uitspreken.

Traditioneel links vond de socialistische kandidaat, premier Jospin, aan de roze kant en wist hem niet goed te plaatsen ten opzichte van zijn voornaamste tegenstander, met wie hij toch, als de sterkere partij, het land vijf jaar had geregeerd. Het probleem van de zittende president was te verklaren door wat hij in die tijd had gepresteerd. Chiracs bijkomende probleem was uitleg te geven voor de mislukking van de eerste twee jaar van zijn mandaat, nadat hij zich had laten verkiezen op het thema van de 'breuk in de samenleving' (*fracture sociale*) en een paar maanden later had moeten omzwaaien tot een bezuinigingspolitiek met het oog op de invoering van de euro, om vervolgens binnen twee jaar de Nationale Vergadering vroegtijdig te ontbinden en daarop te worden geconfronteerd met

een parlementaire meerderheid van links.

Noch Jospin, de te vroeg als Frankrijks toekomstige president gedoodverfde maar middelmatige kandidaat, noch zijn eigen intern vrij verdeelde partij is in staat gebleken tot een coherent antwoord op de vragen rond de in deze verkiezingen centraal staande mondialisering. Als gevolg daarvan had zich, links van de coalitie die het land sinds 1997 heeft geregeerd (*la gauche plurielle*), een drietal 'trotskistische' stromingen ontwikkeld, die in de eerste ronde van de presidentsverkiezing ruim 10% van de stemmen heeft verzameld. Daarnaast heeft Jospin te lijden gehad van zijn 'republikeinse' ex-collega Chevènement, die hem de noodzakelijke marge ontnam om zich tegenover Chirac te kwalificeren.

De gevel en de steigers

De afgelopen vier verkiezingen hebben geleid tot een *retour en arrière*. Het Frankrijk van Chirac II beantwoordt, hoe onvoorzien ook, nauwkeurig aan het oorspronkelijk door de Gaulle uitgedachte piramidale bestel. In plaats van het Janusstelsel van *cohabitation*, waaraan ook het buitenland sinds 15 jaar gewend was geraakt, berust het Franse regime opnieuw op een in de Europese Unie ongehoorde concentratie van macht bij het staatshoofd, gediend door een hem welgevallige regering en begeleid door een bij voorbaat overtuigde parlementaire meerderheid.

Indertijd zag de Gaulle de traditioneel voor zeven jaar gekozen president als in beginsel onderworpen aan tussentijdse uitspraken van de bevolking. Verloor hij een volksraadpleging, zo liet hij meer dan eens doorschemeren, dan zou hij aftreden, zoals hij in 1969 min of meer spontaan deed na een teleurstellend referendum over regionalisering. Zijn eerste opvolgers, Pompidou en Giscard d'Estaing, gaven hunnerzijds blijk een open oog te hebben voor de noodzaak van een democratisch correctief. Toen zich nadien voor het eerst bij algemene verkiezingen disharmonie tussen een zittende president en de meerderheid in de Nationale Vergadering voordeed, hebben Mitterrand en nadien Chirac I met deze nobele zorg de hand gelicht. In de desbetreffende periode van 21 jaar beleefde Frankrijk drie zulke episoden, die in totaal negen jaar duurden. De eerste twee perioden duurden niet langer dan twee jaar en gingen aan een presidentsverkiezing vooraf. Zij deden weinig schade en konden worden beschouwd als een welkome afwisseling van beleid. Gedurende de meest recente periode echter, die noodzakelijkerwijze uitholling van de functie van de president veroorzaakte, is de Fransen duidelijk geworden dat deze variant op het stelsel het tegendeel van evenwicht aan de top van de Staat brengt. Dit had dan ook een frustrerend effect en

bracht stagnatie. Zo zakte in deze tijd het inkomen per hoofd van de Franse bevolking in de Europese Unie van de vijfde naar de twaalfde plaats.

Nadat wel dertig jaar door politici en constitutionalistenaars was gedebatteerd over de duur van het mandaat van de president (zeven jaar) en dat van de leden van de Nationale Vergadering (vijf jaar), en de merites van *cohabitation* vijftien jaar lang waren geanalyseerd, werd in september 2000 bij referendum een grondwetswijziging aangenomen waarbij de duur van de beide mandaten op vijf jaar gelijk werd getrokken. De eerste gelegenheid om dit parallellisme vorm te geven, en aldus aan een mank lopend stelsel te ontsnappen, deed zich het afgelopen voorjaar voor. Jospin was degene die in 2001, in ongegrond zelfvertrouwen, de volgorde van de verkiezingskalender omdraaide en daarmee doorzette dat de presidentsverkiezingen aan de parlementaire verkiezingen vooraf zouden gaan. Daarmee bevestigde hij de centrale betekenis van de functie van het staatshoofd in de Vijfde Republiek.

Op 21 april jl. werden Frankrijks moeilijkheden in één dag pijnlijk duidelijk en zetten ze een onverwacht proces in werking. Nog nooit had onder de Vijfde Republiek een zittende president, zoals Chirac nu overkwam, in de eerste ronde voor zijn eigen herverkiezing minder dan 20% van de uitgebrachte stemmen gekregen. Nooit te voren was Le Pen boven de 15% uitgekomen, terwijl hij nu 17% scoorde en daarenboven zijn dissidente ex-tweede man Mégret 2,5%. Jospin werd zijnerzijds ongetwijfeld te hard beoordeeld. Hij kreeg als ongelukkige derde 200.000 stemmen minder dan Le Pen en trok zich overhaast uit de politiek terug. Daarmee tekende hij overigens het doodvonnis van de socialistische partij voor de daaropvolgende parlementaire verkiezingen.

In de tweede ronde, op 5 mei, is Chirac II, met een score van 82%, herverkozen; maar dit surrealistisch resultaat werd bereikt dank zij een aanmerkelijke meerderheid van linkse kiezers. Volgens een erkend expert overtroffen dezen met 1,5 miljoen de 8 miljoen kiezers die in de eerste ronde voor gematigd rechtse kandidaten hadden gestemd. Hieraan moet worden toegevoegd dat links Frankrijk zich tussen de beide verkiezingsronden, op 1 mei en de dagen daaromheen, op fraaie wijze voor de waarden van de Republiek – tegen Le Pen – heeft gemobiliseerd, door 1,5 miljoen mensen op de been te brengen. Opmerkelijk was daarbij de afwezigheid van vertegenwoordigers van de volgelingen van Chirac. De verkiezing van Chirac II was een unicum, een referendum voor *Liberté, Egalité, Fraternité*.

De resultaten van de verkiezingen voor de Nationale Vergadering in juni jl. dragen de sporen van wat bij de presidentsverkiezing is voorgevallen. Twee derde van de 577 zetels wordt voortaan bezet door aanhan-

gers van een nieuwe partij met een veelzeggende gele-gheidsnaam, *Union pour la Majorité Présidentielle* (die deze herfst zal worden omgebouwd tot een partij naar het model van de Duitse CDU). De liberale UDF-formatie (ex-Giscard) is tot een minimum geslonken. Minder dan één derde van de banken van de Nationale Vergadering wordt bezet door Jospins vroegere meerderheid van socialisten, communisten en groenen. Door de logica van het kiesstelsel is geen enkele zetel naar extreem rechts of extreem links gegaan.

Wat gaat Chirac II doen met de enorme macht die hij heeft verworven? Heeft hij de karaktervastheid om Frankrijk uit het slop te halen van openbare onveiligheid, een traditioneel log staatsapparaat, oplopende overheidstekorten en een onvoldoende geliberaliseerde economie? In hoeverre zal hij rekening weten te houden met de even begrijpelijke als omineuze roep om hulp van *la France d'en bas* en welke reële inhoud zal eerste minister Raffarin kunnen geven aan zijn frequente, daarop inspelende, uitdrukkingen als 'luisteren, humanisme, bescheidenheid en actie'? Hoeveel weerstand zal de regering weten te bieden aan het in Frankrijk altijd aanwezig verzet tegen de Brusselse regelgeving?

In de lijn van Chiracs verkiezingscampagne – waarin hij, op dit essentiële punt van binnenlandse veiligheid en justitie, heftig concurreerde met Le Pen – concentreert de nieuwe regering zich allereerst op aanzienlijke versterking van de politie, sterk verminderde tolerantie voor minderjarige delinquenten, en snellere berechting en vergroting van beschikbare gevangenisruimte.

Afslanking van het overheidsapparaat behoort ongetwijfeld tot de belangrijkste voorwaarden voor modernisering van het land, maar zo'n aanpak staat dwars op de wensen van *la France d'en bas*, dat in de 36.000 bestaande gemeenten vasthoudt aan gevestigde gewoonten en verwachtingen. Het onderwerp is en blijft taboe. Bespreekbaar zijn daarentegen algemene doelstellingen als decentralisatie (hoewel deze niet bijdraagt tot vermindering van het aantal ambtenaren), meer sociaal overleg (totaal verwaarloosd door Jospin), versoepeling van de door Jospin bij de wet opgelegde 35-urige werkweek (in ruil voor maatregelen tegen jeugdwerkloosheid), belastingverlaging (niet conform het Stabiliteitspact van de Europese monetaire unie) e.d.

Onderhanden werk

De schok die Frankrijk tijdens de afgelopen verkiezingen heeft beleefd, alleen al door het spookbeeld van een extreem rechtse president in de persoon van Jean Marie Le Pen, heeft in brede kring de overtuiging gevestigd dat *la France d'en bas*, parlementair of buitenparlementair, van rechts of van links, op een betere

manier moet worden behandeld. Dit betekent dat vooral veel meer energie moet worden gestoken in de traditioneel moeilijke sociale dialoog. Dit betekent ook dat het bedrijfsleven meer vrijheid moet worden gelaten zichzelf te organiseren en concurrerend te kunnen optreden. Ten slotte houdt dit ook in dat de overheid enerzijds haar taak moet vervullen op het gebied van openbare veiligheid en anderzijds moet decentraliseren om ter plaatse met de betrokkenen te werken in plaats van hen met circulaire vanuit Parijs lastig te vallen.

Onderhandelingen met de sociale partners, meer vrijheid voor de ondernemers en een minder zwaarwegende overheid zijn in het algemeen overbekende thema's. Zij liggen op de lippen van de leden van de nieuwe regering, die overlopen van goede voornemens. De ervaring zal uitwijzen hoelang deze stemming stand zal houden in het zicht van de botsingen die de maatschappelijke werkelijkheid nu eenmaal meebrengt, in welke mate de Franse economie het huidige Duitse syndroom zal weten te vermijden en hoe de overheid en het sociale-verzekeringssysteem hun budgettaire problemen onder de knie zullen krijgen.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de Franse economie, die de spil is van Chiracs plannen (die voor 2003 zijn gebaseerd op een groei van 3%), van tijd tot tijd op originele manier wordt aangestuurd. Een eigenaardig en vermeldenswaardig voorbeeld deed zich afgelopen juli voor. *Electricité de France* had bij het ministerie van economie en financiën een willig oor gevonden voor tariefsverhogingen van 3 à 4%. Dit gebeurde een paar dagen nadat de Nationale Vergadering een verkiezingsbelofte van Chirac in wet had omgezet, ten gevolge waarvan dit jaar een verlaging van de inkomstenbelasting met onmiddellijke ingang van kracht wordt. Aangezien bijna de helft van de Franse huishoudens niet aan deze belasting is onderworpen (dit geldt vooral voor *la France d'en bas*), was de oppositie van mening dat deze verlaging een *cadeau aux riches* was. Het politieke antwoord van Raffarin bleef niet uit: ter wille van de lage inkomens ging de verhoging van de elektriciteitsrekening niet door.

Europa

Zijn de opgesomde probleemgebieden al uitgestrekt genoeg, er is hier nog geen woord gevallen over de verhouding tot Brussel (dat al heeft laten weten het niet eens te zijn met nieuwe belastingplannen). Eén van de oorzaken van de huidige situatie in Frankrijk is een onvoldoende besef van het belang van effectivering van de Europese dimensies. Dit heeft niet alleen betrekking op zaken als immigratie, veiligheid en verdovende middelen, maar vooral op de overheidsfinanciën, de toekomst van landbouw en visserij (zelfs de

vogeljacht staat opnieuw op de tocht), de plaats van de openbare nutsbedrijven (*Electricité de France* in het bijzonder), trage invoering van Europese richtlijnen, enz. Al deze onderwerpen komen slecht over in de Franse openbare mening, omdat de daaromtrent in Brussel genomen besluiten onvoldoende zijn afgestemd met de betrokkenen, te weinig in het openbaar zijn toegelicht, niet door de overheid zelf zijn geïntegreerd of zelfs vierkant door haar worden genegeerd.

Was de Europese opstelling van Jospin weinig enthousiast, de eerste maatregelen van de regering-Raffarin getuigen nauwelijks van meer dynamische bedoelingen. Dit neemt niet weg dat er een zekere weemoed bestaat naar de tijden dat Frankrijk en Duitsland zichzelf als de motor van Europa konden beschouwen. Het Verdrag van het Elysée (20 januari 1963), dat hiervoor bijna veertig jaar geleden de basis legde, wordt aan de vooravond van deze verjaardag in Frankrijk vanzelfsprekend aangegrepen voor reactivering van die motorfunctie, maar voor enige concretisering zullen daarvoor in ieder geval de uitslag en gevolgen van de Duitse algemene verkiezingen van eind september moeten worden afgewacht.

In een interview in *Le Monde* van 30 juli heeft de Villepin, de nieuwe minister van buitenlandse zaken, enig licht geworpen op de weg die Frankrijk op internationaal gebied wil volgen. Van deze Napoleon-kenner, die op het Elysée secretaris-generaal was, konden energieke uitspraken worden verwacht, in tegenstelling tot de bedachtzame taal van zijn voorganger Védrine. Waar de verhouding tot de Verenigde Staten de laatste maanden opnieuw gespannen is, verdedigt hij tegenover dit land 'une relation de confiance, de franchise, abrupte s'il le faut'. Het zou onjuist zijn hierin een dreiging te zien. Het gaat meer om een stijl die bij de man past, waarmee zijn collega's wel rekening zullen weten te houden. Voor het overige bevatte het gesprek met *Le Monde* weinig opzienbarends. Ik ga hier kortheidshalve niet in op de merites van de Villepins uitspraken over 11 september en de daarbij behorende nieuwe internationale samenwerking, Irak, het Nabije Oosten, Afrika, een 'sterk' Europa, de gevoelige visumkwestie rond Kaliningrad e.d.

Slot

Overziet men de punten die hierboven aan de orde zijn gekomen, dan valt het volgende op. Na een 21-jarige periode van betrekkelijke politieke instabiliteit, die te maken had met de komst van Mitterrand en zijn nazaat Jospin, is Frankrijk voorshands teruggekeerd tot het oorspronkelijke regime van de Vijfde Republiek, dat profiteerde van een verdeeld links blok en door de gaullisten werd gedomineerd. In de huidige situatie is het gaullisme onvoldoende sterk om dit

nieuwe bestel een duurzame basis te kunnen geven. Dit gaat evenwel in de herfst gebeuren door consolidering van alle krachten die Chirac II aan de macht hebben gebracht in de vorm van een Franse CDU. Als deze partijhervorming slaagt, zal het Franse politieke leven structureel een ander gezicht krijgen. De traditionele verdeeldheid van de rechtse partijen zal dan zijn overwonnen, wat een aansporing zal zijn voor de linkse partijen dit voorbeeld te volgen. Linkse consolidering zou kunnen plaatsvinden door het verouderd model van Mitterrands alliantie in 1972 met de communisten (die voortaan in het spel nauwelijks meer meewegen) te proberen op te poetsen, maar beter door een brede socialistische beweging met een groene component in het leven te roepen.

Wat betreft de algemene koers ligt het accent op de binnenlandse problematiek. Een essentieel stuk daarvan is gelieerd aan Brussel en ligt derhalve gevoelig (het betreft dan vooral overheidsfinanciën en landbouw). Op internationaal gebied zullen de ambities waarschijnlijk groter zijn dan in de afgelopen vijf jaar. De ongelukkige atoomproeven van Chirac I in Polynesië in 1995 zijn vergeten, maar Chirac II heeft al laten blijken naast een hoger defensiebudget te streven naar een tweede vliegtuigmoederschap. Zo'n investering is te duur, maar vervult een politieke functie. Andere gebaren zullen ongetwijfeld volgen, in de trant van het woord 'abrupt' tegenover Amerika of Chiracs geste tegenover Poetin rond Kaliningrad. ■

Over de auteur

MR A.H.D. INGEN HOUZ is Frans advocaat en drijft zijn eigen internationale kantoor in Paris-La Défense. Hij begon als advocaat in Den Haag en was daarna 25 jaar lang bedrijfsjurist in Parijs.

Duitsland, nieuwe wilskracht in Europees verband

ROB ASPESLAGH & HENK DEKKER

IN NEDERLAND BESTAAN OVER DE AARD VAN Schröders buitenlands beleid twee opvattingen:

1 Duitsland is het leiderschap in de EU tegen wil en dank opgedrongen: het is een 'große Macht wider Willen'.¹ Overwegingen die aan deze opvatting voedsel geven, zijn dat Duitsland 'welhaast gedwongen is om in Europa een leidende rol te vervullen, maar dat het om die rol te vervullen, beslist niet de leidersrol op zich mag nemen'.² Duitse leidende politici zijn te bevreesd voor negatieve reacties uit de andere Europese lidstaten om de potentiële macht van Duitsland tot volle ontplooiing te brengen. Daardoor wordt hun Europapolitiek 'gekenmerkt door onzekerheid en twijfel'.³

2 Duitsland heeft zich de status van een (middel)grote mogendheid aangemeten. Het is nu wel bereid internationale verantwoordelijkheden op zich te nemen en niet meer af te zien van machtsuitoefening. Het stadium van *Machtsvergeessenheit* is definitief voorbij. Maar het 'handelt op een prudente wijze'.⁴ Duitsland zou in dat opzicht de politiek van *Bescheidenheit*, die het wezenskenmerk van het buitenlands beleid was, nog niet achter zich hebben gelaten.

In dit artikel onderzoeken we voor welke opvatting de meeste evidentie is te vinden. Daartoe kijken wij naar uitspraken van bondskanselier Schröder over het buitenlands beleid in het algemeen, alsmede naar het Duitse beleid ten opzichte van de EU, Frankrijk, en ten aanzien van internationale vredesinterventies. Vooruitlopend op de bondsdagverkiezingen van 22 september nemen wij ook de buitenlandparagrafen van de partijprogramma's van de SPD en CDU/CSU onder de loep.

Uit onze analyse blijkt dat de tweede opvatting nog het meest aansluit bij Schröders ideeën en beleid. Wij gaan echter nog een stap verder door te beargumenteren dat Duitsland een 'große Macht mit Willen'

Duitsland staat aan de vooravond van de verkiezingen. Het buitenlandse beleid van de afgelopen jaren werd beheerst door een nieuw zelfbewustzijn. Dat vooral naar buiten kwam in de Europese politiek.

is en het deze macht zonder terughoudendheid (*Bescheidenheit*) uitoefent.

Duitsland als vanzelfsprekende Europese mogendheid

Evenals zijn voorgangers hechte Schröder aan continuïteit in het buitenlands beleid. Duitsland moest een betrouwbare en berekenbare partner blijven. Kort na zijn aantreden in november 1998 liet hij evenwel merken ook een substantiële wijziging in het buitenlands beleid voor te staan. Zijn visie op een andere internationale positie van Duitsland sloot nauw aan bij zijn opvattingen over het 'nieuwe midden' en bij de ideeën over de 'derde weg' in de politiek, die vooral door Blair en Clinton werden gehuldigd.⁵ Aan zijn politiek van het 'nieuwe midden' verbond Schröder *eine Außenpolitik des Dritten Weges*.⁶ Met zijn nieuw geformuleerd beleid wilde Schröder Duitsland een krachtiger buitenlands profiel verschaffen. Duitsland moest actief bijdragen aan regeling van internationale conflicten, alsook aan het voorkomen van internationale crises. Schröder had hierbij vooral oog voor de Duitse nationale belangen, omdat 'jede Außenpolitik zunächst einmal Interessenpolitik' is. Zonder de Duitse belangen te benoemen, lichtte Schröder toe hoe hij deze via het buitenlands beleid het beste dacht te bevorderen. Het is nodig, zo verkondigde hij, dat Duitsland zichzelf zonder vooringenomenheid inschat en dat het een adequate analyse maakt van de internationale vereisten, maar ook dat het de verwachtingen

en de beduchtheid bij anderen beseft. Daarom deed Duitsland er ook verstandig aan zichzelf als 'eine große Macht in Europa [cursivering auteurs] zu sehen'. Schröder voegde eraan toe dat de burens ook zo tegen Duitsland aankeken. De *International Herald Tribune* was zelfs ongemeen positief over deze uitspraken: 'Germany has every interest in considering itself as a great power in Europe – something neighbors have done for a long time – and to orient its foreign policy accordingly within the framework of Euro-Atlantic institutions.'⁷ Een en ander hield volgens Schröder in dat Duitsland zijn buitenlands beleid op die potentie diende af te stemmen en uit te voeren binnen de kaders van de Europese en Atlantische structuren, waarbinnen Duitsland zich van oudsher bevond (*Einbindung*).

Wat deze woorden waard waren, konden de anderen in Europa snel bevroeden door de wijze waarop Duitsland het voorzitterschap van de Europese Raad in de eerste helft van 1999 bekleedde. Toonde Duitsland werkelijk dat het in Europa een 'grote mogendheid' was geworden? Het EU-voorzitterschap werd zodoende ook een test voor Schröders visie op Duitsland. Zou Duitsland zijn vertrouwde Europese houding van terughoudendheid en tegevoetkomendheid, die vooral het wezenskenmerk was van de regeringen onder Helmut Kohl, opgeven?

De eerste tekenen van de nieuwe Duitse assertiviteit in de Europese politiek beloofden niet veel goeds.

Al snel ontstond er openlijk ruzie met Frankrijk en Spanje over de voorstellen van landbouwminister Funke. President Chirac deelde Schröder onverbloemd mee dat de landbouwhervorming of co-financiering om het probleem van de landbouwuitgaven op te lossen, inging tegen de vitale belangen van Frankrijk. Duitsland haalde snel bakzeil.⁸ Er werd een oplossing gevonden door de landbouwhervormingen te faseren. Frankrijk kon zijn boeren compenseren voor de op te treden verliezen door twee miljard euro voor ruraal beleid vrij te maken.⁹ Hoewel hieronder

vooral iets anders dan landbouw werd verstaan – o.a. de ontwikkeling van recreatie – kwam dit geld vooral de Franse boeren ten goede. Duitsland moest een forse bijdrage aan geldverslindende subsidies aan Franse en Spaanse boeren slikken. Weliswaar bracht Schröder uiteindelijk het EU-voorzitterschap tot een goed einde, maar hij kon toen de EU nog onvoldoende naar zijn hand zetten.

Een tweede kans meer Duitse invloed binnen de EU te verwerven, deed zich voor tijdens de Top van Nice. Schröder was van mening dat het gewicht van Duitsland ook in de stemmenverhouding van de Raad van Ministers tot uitdrukking diende te komen.

Duitsland was immers qua inwonertal groter dan elke andere EU-lidstaat. Hoewel de opzet van Schröder niet geheel slaagde, bereikte hij wel dat Duitsland eenvoudiger een minderheidsblokade tegen elk meerderheidsbesluit kan opwerpen, dit tot grote ergernis van Chirac.¹⁰ Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben daartoe meer lidstaten nodig. Zelfs de huidige uitdager van Schröder, de minister-president van Beieren Stoiber, zwaaide de bondskanselier lof toe over het bereikte resultaat.¹¹ Duitsland had getoond dat het niet langer bereid was toegeeflijk te zijn jegens de andere lidstaten, ook al liepen zij tegen zijn voorstellen te hoop.

Aan het eind van zijn ambtsperiode ging Schröder openlijk de strijd aan met de Europese Commissie. Hij meende onder meer dat de Commissie de Duitse econo-

mische belangen in ernstige mate aantastte, met haar voorstellen nog meer marktwerking toe te staan in voor Duitsland vitale economische activiteiten, zoals de automobiellindustrie, de machinebouw en de chemie. Brussel was 'verslaafd aan een economisme dat van iedere reële grond ontbloot was',¹² smaalde Schröder. De Duitse onvrede met de Europese gang van zaken was zelfs zo groot, dat Schröder met Finland afsprak het EU-voorzitterschap in 2006 om te ruilen. Aangezien de lidstaten dan de EU-begroting voor de periode 2007-2013 moeten vaststellen, wil Duitsland liever de



handen vrijhouden en niet gehinderd worden door de meer neutrale rol van voorzitter.¹³

Na vier jaar is het gewicht van Duitsland in de EU toegenomen, maar eerder via een proces van vallen en opstaan dan van weifelmoedigheid. De inspanningen om meer gewicht binnen de EU te verwerven noch het openlijk uiten van ernstige kritiek op de Commissie mogen worden opgevat als tekenen van afkeer van de Europese integratie, wel van een toegenomen vertrouwen in de eigen kracht en van de wens meer Duitse sturing aan de EU te geven.

Duitsland en Frankrijk: een relatiecrisis

De vanzelfsprekendheid waarmee Schröder Duitsland tot 'eine große Macht in Europa' had geproclameerd, was voor zijn voorganger Kohl en de oppositie van CDU en CSU niet aanbevelenswaardig. Kohl vreesde de door Schröder geforceerde breuk in het buitenlands beleid. In zijn laatste toespraak in de *Bundestag* (nog in Bonn) drukte hij Schröder op het hart de geest van bescheidenheid en hulpvaardigheid in de buitenlandse politiek te behouden. Hij waarschuwde tegen een openlijk vertoan van het door Schröder verkondigde nieuw Duits zelfbewustzijn: 'Widerstehen wir vor allem der Versuchung unseren gewachsenen Einfluß selbstgefällig zur Schau zu stellen.'¹⁴ De aperte uitspraken van Schröder over de Duitse belangen stootten bij andere 'oude olifanten' van de Duitse buitenlandse politiek eveneens op grote weerstand. Duitsland had wel steeds zijn nationale belangen verdedigd *zonder* 'das Wort dauernd im Mund zu führen – und es war ungewöhnlich erfolgreich damit – für manche fast zu sehr',¹⁵ aldus Wolfgang Schäuble en Karl Lamers in hun Europese nota ten behoeve van de CDU/CSU-fractie in de Bondsdag. Hun angst was vooral dat door de Duitse houding de relatie met Frankrijk op de tocht was gezet. 'Onze vaststelling dat Duitsland en Frankrijk "der Kern des Kerns" zijn, zien we volledig bevestigd door de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, zelfs ook als de noodzakelijke vooruitgang vertraagd werd of zelfs niet tot stand kon komen door onvoldoende samenwerking tussen beide landen...'¹⁶ stelden deze CDU-politici vast. Zij hadden na een half jaar Schröder zijn beleidsintenties en de gevolgen trefzeker ingeschat. Maar kon in het licht van een assertief Duits Europees beleid de Frans-Duitse relatie, die nog terugging op de voorwaarden van Charles de Gaulle en vastgelegd in het Elysée-verdrag van 1963, nog wel op de oude voet worden voortgezet?

De exclusieve positie van Frankrijk ten opzichte van Duitsland – kortweg te omschrijven als: Frankrijk controleerde de Duitse militaire macht en profiteerde van de Duitse economische macht – die het met het Elysée-verdrag had verworven, kon onder deze gewij-

zigde omstandigheid niet behouden blijven. De kritiek van Schäuble en Lamers op het historisch bewustzijn van Schröder was overigens wel gegrond. Schröder weigerde in te gaan op de uitnodiging van de Franse president Chirac in Verdun de 80ste herdenking van het einde van de Eerste Wereldoorlog bij te wonen. In 1984 stonden Kohl en Mitterrand daar nog *hand in hand*. Schröder was niet bereid er *aan de hand* van Chirac te gaan staan.

Incidenten markeerden de ontsporing van de Frans-Duitse relatie. Al aan het begin van het Duits voorzitterschap van de Europese Unie in de eerste helft van 1999 werden de problemen tussen Duitsland en Frankrijk manifest. De oppositie in de Bondsdag verzuchtte: 'alleen amateurs bedrijven Europese politiek tegen de bezwaren van Frankrijk in'.¹⁷ De Fransen vatten de Duitse acties tijdens het Duitse EU-voorzitterschap op als verzwakking van de Frans-Duitse verhouding. Frankrijk had van Duitsland een meer rekkelijke en vooral diplomatieke houding verwacht die rekening hield met Franse gevoeligheden, maar dat bleek een illusie.

De Frans-Duitse crisis verdiepte zich nog toen de Franse minister van binnenlandse zaken Jean-Pierre Chevènement zeer kritisch reageerde op Joschka Fischers rede *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* op de Humboldt Universiteit in Berlijn (12 mei 2000). Hierin ontvouwde Fischer zijn ideeën voor een, op Duitse leest geschoeid, federaal Europa. De Franse minister reageerde als door een wesp gestoken: 'Elle ne s'est pas encore guérie du déraillement qu'a été le nazisme dans son histoire; elle a une conception de la nation qui est celle du Volk [peuple], c'est à dire une conception ethnique.'¹⁸ Chevènement beweerde dan wel niet dat Fischer met zijn voorstellen 'nazi-reflexen' vertoonde, maar wel dat deze 'niet genezen was van de door het nazisme veroorzaakte ontsporing'.¹⁹ Venijnig en vooral onterecht was het verband dat Chevènement legde met de Duitse hang naar het *ius sanguinis*. Had niet op 7 mei 1999 de *Bundestag* ingestemd met het wetsvoorstel voor een nieuw *Staatsangehörigkeitsrecht*, twee weken later gevolgd door goedkeuring van de *Bundesrat*?²⁰ De wet maakte een feitelijk eind aan de Duitse cultuurnatie doordat deze aansloot bij het uitgangspunt van de Franse Revolutie, het *ius soli*. Blijkbaar was Chevènement dit ontgaan. Diens uitlatingen toonden eveneens aan dat juist Frankrijk nog steeds met oude en versleten reflexen reageerde op momenten dat Duitsers zich uitspraken over gevoelige thema's.

Franse politici gingen echter steeds beter beseffen dat het Duitsland van Schröder en Fischer niet meer het Duitsland van Kohl en diens voorgangers was. Op 7 december 1999 sprak premier Jospin in zijn rede op

de partijdag van de SPD nog uitsluitend over de uitstekende betrekkingen tussen Duitsland en Frankrijk; drie jaar later, in 2002, moest hij toegeven dat die niet meer dezelfde waren. 'De omvangrijke en ingrijpende veranderingen die Duitsland als gevolg van de hereniging heeft ondergaan, hebben velen in Frankrijk onderschat,'²¹ erkende Jospin. Zelfs de Duitse oppositie ging nu in deze opvatting mee: de voorzitter van de Europa-Commissie van de CDU/CSU, Pflüger, stelde vast dat deze onderschatting sterk had bijgedragen aan de verkoeling van de Frans-Duitse relatie.²² Jospin zag in dat de Duitse internationale politieke houding was gewijzigd: 'Ik heb de laatste jaren veranderingen in de Duitse opvattingen over Europa vastgesteld, en ik verheug mij erover dat wij het erover eens zijn dat onze visioenen over de toekomst van Europa zich weer sterker naar elkaar toe bewegen. Het verenigde Duitsland streeft naar actieve deelname aan de internationale belangen en de regering van Gerhard Schröder heeft dat met veel moed en beslistheid effectief waargemaakt door de deelname van het land aan de internationale inzet van militairen in Kosovo en Afghanistan.'

Dat Frankrijk deze ontwikkeling niet gevolgd had, was voor Jospin evenzeer duidelijk: 'woran es heute fehlt, ist wohl die Fähigkeit, die verschiedenen Themenkomplexe zu koordinieren und politisch zu steuern.' Hoewel Jospin met deze laatste uitspraak de politieke kern van de verzwakte relatie duidelijk typeerde, voelde hij er toch niet voor toe te geven aan de Duitse behoefte aan een nieuw Duits-Frans Pact teneinde de relatie nieuw leven in te blazen. Het Elysée-verdrag voldeed volgens Jospin nog steeds als grondslag en maatstaf voor de Franse relatie met Duitsland. Duitsland dacht en denkt daarover duidelijk anders. De jaarlijkse wederzijdse consultaties hielden uiteindelijk niet meer in dan een volgehouden ritueel zonder veel politieke consequenties.

Het Elysée-verdrag is voor de integratie van Europa van uitzonderlijk belang geweest. Na bijna veertig jaar was dit gaullistisch weefsel tot op de draad versleten. Er moest iets in de relatie veranderen, want in een in theorie gelijkwaardige verhouding is de bevoorrechte positie van de een boven de ander een politieke anomalie.

Duitsland overwint zijn nationale schaamte

Als het buitenlands beleid van Duitsland nog ergens kwetsbaar zou zijn, dan is het dat wel ten aanzien van de militaire inspanningen binnen en buiten Europa. De regering-Kohl hield zich militair buiten gewapende conflicten (bijv. de Golfoorlog) en ze legde ter compensatie van de Duitse absentie een zak geld op tafel. Duitse militaire activiteiten zouden anti-Duitse sentimenten oproepen, zo werd gevreesd. Schröder

voelde er weinig voor Duitse deelname aan gevechtshandelingen met veel geld af te kopen. Hij opteerde dan ook voor Duitse deelname aan vredesoperaties, zelfs indien deze met gewapend geweld gepaard zouden gaan.²³ Die opstelling van Schröder en Fischer was mogelijk geworden doordat het *Bundesverfassungsgericht* in 1994 door middel van een nieuwe interpretatie van de grondwet Duits militair optreden in NAVO- en VN-verband buiten het NAVO-gebied mogelijk had gemaakt.

Een belangrijke *testcase* voor Duitsland was het conflict om Kosovo. Al in de eerste maand van het Duitse EU-voorzitterschap in 1999 laaide in dat gebied de oorlog op. Duitsland was als EU-voorzitter verplicht tot actieve betrokkenheid bij de oorlog om Kosovo. Veertien tornado-gevechtsvliegtuigen namen deel aan de NAVO-bombardementen op Servië. Voor Duitsland waren deze gebeurtenissen haast revolutionair.²⁴ Bij het zoeken naar een vredesregeling speelde het een prominente rol. Vooral Fischer werd actief, na zijn aanvankelijk grote terughoudendheid tijdens de mislukte onderhandelingen in Rambouillet. Zijn verdienste is dat hij, samen met de Finse bemiddelaar Ahtisaari, de Russen binnen de alliantie tegen Milošević wist te houden. Nadat Milošević de witte vlag had gehesen, kreeg Duitsland ook de verantwoordelijkheid voor een eigen sector, waarin ook Nederlandse en Russische troepen zouden optreden. Ten slotte kreeg een Duitse generaal het commando over KFOR. Op 8 oktober 1999 volgde generaal Klaus Reinhardt de Britse generaal Michael Jackson als commandant op. De Duitse troepen die na Milošević' overgave op 13 juni 1999 Kosovo binnentrokken, werden door de bevolking hartstochtelijk toegeluicht. Voor Duitsland en zijn soldaten een volstrekt nieuwe ervaring.

Een volgend moment voor Duitsland om te tonen een internationaal medespeler en geen meeloper te zijn, kwam na de aanslagen van 11 september 2001. Duitsland stelde soldaten voor de vredesmacht in Afghanistan beschikbaar. Schröder wees erop dat de Duitse bijdrage een duidelijke breuk met het verleden betekende door de 'Entgrenzung ihres [Bundeswehr] Einsatzraumes'. Achteraf bleek de Duitse inzet meer in te houden dan het lopen van patrouilles in de straten van Kaboel. Duitse speciale troepen namen ook deel aan gevechtsacties tegen de *Taliban*. De Duitse weigering de leiding van de vredestroepen in Afghanistan op zich te nemen had weinig te maken met angst voor een negatief imago, eerder met het financiële onvermogen van Duitsland effectief leiding te geven aan vredesoperaties aldaar. Ook de structuur van de *Bundeswehr*, een grote krijgsmacht van beroepsmilitairen en dienstplichtigen, staat een snelle mondiale inzetbaarheid van vredestroepen in de weg.²⁵ Daarentegen nam Duitsland wel een leidinggevende opdracht

in de Hoorn van Afrika op zich. De kritiek van de oppositie tegen inzet van de *Bundeswehr* in Afghanistan en de Hoorn van Afrika richtte zich dan ook uitsluitend op de moeilijke financiële en materiële situatie van de krijgsmacht en niet op de operaties. Alle partijen, met uitzondering van de PDS, hebben aanvaard dat Duitsland zijn economische macht heeft doorgetrokken naar politieke en militaire macht en deze herwonnen macht ook buiten Europa inzet.

Wat tot voor kort onvoorstelbaar was, is inmiddels vanzelfsprekend geworden. Duitsland heeft er geen moeite meer mee zich Europees en mondiaal te doen gelden. Door zijn historisch sterke inbedding in multilaterale organisaties (*Einbindung*), zoals EU en NAVO, worden de mogelijkheden tot Duitse machtsontplooiing beperkt. Duitsland is echter van een zachte macht een assertieve, zo niet een harde(re), mogendheid geworden. De substantiële wijziging in de Duitse internationale intenties tijdens het bewind van Schröder staat niet op zich zelf. Ze komt voort uit een structurele wijziging in het zelfbeeld van Duitsland. De zogeheten *Bonner Republik* is in de jaren '90 niet alleen verhuisd naar Berlijn. Ze is ook tijdens de verhuizing zoekgeraakt: 'Die sorgsam arrangierten Selbstdefinitionen der Nachkriegs-Bundesrepublik geraten in Bewegung. [...] Die Berliner Republik sortiert ihr geistiges Möbilair neu: der böse, braune Schrank wird zur Seite geschoben, das rheinische Biedermeier ausgemustert [...].'²⁶ De *Berliner Republik* heeft de nationale schaamte²⁷ over de last van het verleden die de *Bonner Republik* nog met zich droeg, grotendeels van zich afgeschud.

Verkiezingsprogramma's en buitenlands beleid

Op 22 september kiezen de Duitse burgers een nieuwe *Bundestag* en daarmee ook de bondskanselier voor de komende vier jaar. Indien de oppositie wint, zal een nieuwe regering van CDU/CSU en (eventueel) FDP deze klok dan weer terugzetten? Wat geven de SPD en de CDU/CSU in hun verkiezingsprogramma's aan ten aanzien van het Europees en mondiaal beleid? Ook al heeft een verkiezingsprogramma voor de praktische politiek een geringe voorspellende kracht – de waarde van zo'n programma blijkt pas na de verkiezingszege als het op de praktijk bevochten moet worden – daarin kunnen vastgelegde beleidsintenties wel als wegwijzers voor een beleid dienen.

Een vergelijking van oude en nieuwe SPD-programma's van 1998 en 2002²⁸ ten aanzien van het buitenlands beleid toont een opmerkelijk intentioneel verschil. Alleen al de plaats van het Europees en internationaal beleid in het programma is opmerkelijk. In het *Grundsatzprogramm* en het verkiezingsprogramma van 1998 staat het buitenlands beleid nog

achteraan, in het programma voor de periode 2002-2006 komt de buitenlandparagraaf direct na de preambule, en ze is ook uitgebreider. In de beide eerstgenoemde programma's belijdt de SPD haar trouw aan de eenheid van Europa. In het verkiezingsprogramma van 1998 kon nog staan: 'Wir werden die Einigung Europas mit neuer Kraft weiterführen,' maar zo'n formulering keert in het programma voor 2002-2006 niet terug, zelfs niet geparafraseerd. Wel lezen we de beduidend zwakkere frase dat het 'lohnt, sich für Europa zu engagieren'. In het programma 2002-2006 stelt de SPD duidelijk dat versterking van een verenigd, vreedzaam en economisch krachtig Europa 'auch zum Nutzen unseres eigenen Landes' is. In het verkiezingsprogramma van 1998 vormde de buitenlandse politiek van Brandt en Schmidt de basis voor het beleid voor de regeringsperiode 1998-2002. In 2002 is deze koers verlaten en klinken de eerste zinnen van de paragraaf over het buitenlands beleid meer als een klarenstoot: 'Deutschlands Rolle in der Welt hat sich verändert. Unsere Stimme hat an Gewicht gewonnen. Unser Rat und unsere Hilfe sind gefragt. Die Staatengemeinschaft zählt auf Deutschland, und sie kann sich auf Deutschland verlassen. Dazu haben wir mit unserer Politik entscheidend beigetragen.' Kom daar nog maar eens omheen.

Bij de *Union*, CDU/CSU, komt de buitenlandparagraaf nog wel aan het slot van het programma.²⁹ Beide partijen zijn zeer negatief over het Europees beleid van de regering-Schröder: 'Deutschland hat an Gewicht in Europa verloren.' Beide partijen wijten dit aan ontbrekend Europees engagement. De Uniepartijen willen het Duits gewicht versterken door volledig op integratie van Europa in te zetten. Belangrijke aspecten voor verdere integratie zijn voor de CDU/CSU hervorming van de EU-financiën; de oostelijke uitbreiding van de EU, met inachtneming van het belang van *Heimatvertriebenen*; en hervorming van de Europese instituties, met inbegrip van heldere *Kompetenzabgrenzung*. Blijkbaar wel op Duitse condities.

De Uniepartijen willen ook de Frans-Duitse motor weer opstarten, maar daartoe dient de startmotor van 1963, het Elysée-verdrag, eerst door een nieuw basisverdrag vervangen te worden. De NAVO is voor de Uniepartijen van groot belang: Europa mag geen tegenstrever van de Verenigde Staten worden. Internationale conflicten moeten gemeenschappelijk worden aangepakt. De buitenlandparagraaf van CDU/CSU heeft een multilaterale toonzetting en ze volgt daarin het programma voor de periode 1998-2002.³⁰ De openingszin van het hoofdstuk over de internationale politiek van Duitsland ademt dan ook een geheel andere geest dan het SPD-programma: '[...] Sicherheit und Freiheit für die Menschen in Deutschland können nur im Bündnis mit unseren Partnern und Freunden in Europa und in

der Welt geschützt werden.' In het CDU/CSU-programma is door het vasthouden aan het vertrouwde en de behoefte aan vernieuwing een zekere tegenstrijdigheid geslopen. Enerzijds wordt de Europese en internationale politiek van Helmut Kohl, die vooral bij de beide CDU-oudgedienden Schäuble en Lamers voortleeft, uitgedragen, terwijl beide partijen anderzijds Duitslands macht toch tot gelding willen brengen. En daarin staan ze dichtbij de regering-Schröder.

Van een bondskanselier Stoiber kunnen we verwachten dat hij de beleidsvoorstellen ten aanzien van Frankrijk zal volgen. Als Zuidduitser heeft hij meer affiniteit met Frankrijk dan Schröder. Maar ook bij hem zal Frankrijk geen andere keus hebben dan Duitsland met een nieuw Frans-Duits Pact ter wille te zijn. Ten aanzien van de Europese politiek van CDU/CSU bestaat minder duidelijkheid. Beide partijen bepleiten weliswaar een gelijkwaardig partnerschap met alle buurstaten, maar zij eisen ook meer zeggenschap op voor Duitsland op grond van zijn inwonertal. Stoiber ondersteunde indertijd Schröders streven Duitsland meer stemgewicht in de EU te geven. Door de jaren heen heeft ook Stoiber zich meermalen zeer kritisch over de Commissie uitgelaten. Hij verweet deze dat zij voor elk terrein verantwoordelijk wilde zijn. Hij sloot zich *avant la lettre* bij de kritiek van Schröder aan met de woorden: 'Dabei verletzete sie "rücksichtslos" gewachsene und bewährte Strukturen der Mitgliedstaaten, wogegen sich der Bund und die Bundesländer aufzulehnen hätten.'³¹ Hoewel hij bij zijn kritiek de Beierse situatie voor ogen had – en *Bayern* is (nog) niet de Bondsrepubliek Duitsland – kunnen we verwachten dat een bondskanselier Stoiber eerder de koers van Schröder doorzet. Hij zal niet terugrijpen op het eenzijdig multilateralisme van Kohl, hoewel dat nog steeds wordt bepleit door Schäuble, die voor het buitenlandbeleid deel uitmaakt van Stoibers *Kompetenzteam*.

Schröder en Stoiber, alsook Fischer en Schäuble, hebben feitelijk weinig reden over het Europees en internationaal beleid van de afgelopen regeringsperiode ontevreden te zijn. De waardering voor het beleid van Schröder en Fischer is onder de meerderheid van de bevolking positief, wat bevestigd wordt door de *polls* van het Duitse onderzoeksinstituut: in juni 2002 meent 58% dat de SPD het meest competent is in het buitenlands beleid; slechts 24% van de respondenten vindt CDU/CSU op dit terrein competent. Voor een regering van SPD en Bündnis '90/die Grünen of voor een regering van CDU/CSU en FDP bestaan dus nauwelijks partijpolitieke en electorale prikkels om het beleid dat Duitsland een groter politiek gewicht heeft bezorgd in de komende regeringsperiode te wijzigen.

Conclusie

De regering-Schröder heeft het Duits buitenlands

beleid op een andere voet voortgezet. Dat beleid wordt niet langer gekenmerkt door *Bescheidenheit* en *Machtsvergeessenheit*. Voor Schröder is de Duitse macht *selbstverständlich* en daarbij past een openlijke *Machtausübung*. In plaats van een *Sonderweg* is gekozen voor *Normalität*, inclusief openlijk streven naar en gebruik van macht primair voor de behartiging van de eigen belangen. In Europa had Frankrijk het moeilijk met de nieuwe rol van Duitsland. Duitsland wist aanvankelijk niet hoe het deze nieuwe rol moest omzetten in een coherent Europees beleid. De bij Duitsers levende vrees voor negatieve reacties in het buitenland was in feite ongegrond.

Duitsland streefde naar meer macht in de EU (een zwaardere stem in de Raad van Ministers). Als (economische) belangen op het spel stonden, aarzelde Duitsland niet langer zich ferm tegen Brussel te weer te stellen. Het Duits-Franse verstandshuwelijk knelde, omdat de belangen van Duitsland en Frankrijk uit elkaar gingen lopen en Duitsland niet meer bereid was met Frankrijk mee te gaan. Crises tussen de partners ontstonden doordat de Franse regering die verandering in de richting van behartiging van eigen Duitse belangen vanuit een op vergrote macht gebaseerd zelfvertrouwen niet direct beseftte of niet wilde zien. Duitsland koos ook voor deelname aan internationale militaire interventies om vrede af te dwingen of terrorisme te bestrijden. Duitsland wil ook in de toekomst, blijkens de SPD- en CDU/CSU-verkiezingsprogramma's voor 2002–2006, zich Europees en mondiaal duidelijk laten gelden.

Het Duits buitenlands beleid beantwoordt aan het beleid van elke andere grote staat: de buitenlandse politiek staat in dienst van het vergroten van macht en zij dient de belangen van het eigen land. Het voldoet daarmee ook aan het theoretisch uitgangspunt van *offensive realism*, waaruit voortvloeit dat grote staten omwille van hun voortbestaan genoodzaakt zijn hun macht te vergroten.³² Duitsland beseft terdege dat het te klein is om een *Weltmacht* te zijn. Het is daarentegen groot genoeg om een grote mogendheid binnen een geïntegreerd Europa te willen zijn en om internationaal mee te tellen. Duitsland is daarom ook geen '*große Macht wider Willen*' maar het is, zonder enige twijfel, een '*große Macht mit Willen*'. ■

Noten

- 1 Zie o.a. Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen: die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, Berlijn: Ullstein, 1993.
- 2 Ton Nijhuis & Tannalie Blom, 'Leiderschap tegen wil en dank. Schröders nieuwe Europa-politiek', in: *Socialisme en Democratie*, 2002, nr 2, blz. 16.
- 3 Ton Nijhuis, 'Duitsland: een onmachtige macht?', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 439.

- 4 Frits Boterman, 'Afscheid van de Duitse *Sonderweg*', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 161.
- 5 Zie het gemeenschappelijk manifest van Blair en Schröder: *Der Weg nach Vorne für Europas Sozialdemokratie*, Londen, 8 juni 1999.
- 6 Gerhard Schröder, 'Eine Außenpolitik des "Dritten Weges"?', in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Ausgabe 7-8/1999: *Auf dritten Wegen ins dritte Jahrtausend?*, blz. 392-399.
- 7 Roger Cohen, 'Germany Calls Itself A Great Power. Schröder's Statement Signals End of Post-1945 Reticence', in: *International Herald Tribune*, 13 september 1999.
- 8 Alois Berger, 'Obelix & Schröderfix', in: *Die Woche*, 5 maart 1999, blz. 21.
- 9 *Frankfurter Allgemeine*, 3 juli 1999.
- 10 Voor een blokkerende minderheid is 38% van de EU-bevolking vereist. Duitsland heeft door zijn bevolkingsomvang slechts één grote lidstaat plus een kleinere nodig om deze 38% te bereiken.
- 11 *Frankfurter Rundschau*, 12 december 2000; zie ook *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 12 januari 2001.
- 12 *Der Spiegel*, 22 april 2002, blz. 32.
- 13 *Financial Times*, 30 april 2002. Duitsland zou in de tweede helft van 2006 EU-voorzitter zijn; Finland in de eerste helft van 2007.
- 14 *Die Welt*, 2 juli 1999. 'Wir sind das Land mit den meisten Grenzen. Im Bewußtsein dieser Tatsache sollten wir kleinen Ländern den gleichen Respekt erweisen wie großen.' Kohl komt hierop voortdurend terug.
- 15 Wolfgang Schäuble & Karl Lamers, *Überlegungen zur europäischen Politik II. Zum Fortgang des europäischen Einigungsprozesses*, 3 mei 1999, blz. 4/17. Europees positiepaper van de CDU/CSU-fractie in de Bondsdag.
- 16 *Ibid.*, blz. 17/17.
- 17 Winfried Münster, 'Europa hadert mit Bonn', in: *Süddeutsche Zeitung*, 26 februari 1999.
- 18 *Le Monde*, 23 mei 2000.
- 19 *International Herald Tribune*, 25 mei 2000.
- 20 'Das neue Staatsangehörigkeitsrecht kann in Kraft treten', in: *FAZ*, 22 mei 1999.
- 21 Rede van Jospin voor de in Duitsland woonachtige Fransen, Berlijn, 5 april 2002. www.spd.de/
- 22 *FAZ*, 8 april 2002.
- 23 Gunter Hoffmann, 'Wie Deutschland in den Krieg geriet', in: *Die Zeit*, nr 20, 12 mei 1999.
- 24 *FAZ*, 7 november 2001.
- 25 De dienstplicht wordt in Duitsland voorlopig niet afgeschaft. SPD en CDU/CSU willen de dienstplicht handhaven of, zoals het in het CDU/CSU-verkiezingsprogramma wordt verwoord: 'Die Wehrpflicht gewährleistet die Verankerung der Bundeswehr in der Gesellschaft und trägt dem Prinzip des "Staatsbürgers in Uniform" am besten Rechnung.' Bündnis '90/Die Grünen en de FDP zijn wél voor een beroepsleger.
- 26 Wolfram Weimer, 'Die alte Fluch', in: *Die Welt*, 30 mei 2002.
- 27 Tussen schaamte en de bestaande gevoeligheden in Duitsland zit ruimte. De affaires met Walser in 1998/1999 en 2002, met Peter Sloterdijk in 2000 en met de FDP en Möllemann in 2002 behoren tot het domein van de gevoeligheden waarover de Duitse samenleving steeds meer verdeeld is geraakt.
- 28 We vergelijken drie SPD-programma's: 1 het *Grundsatzprogramm/Berlinerprogramm* (Leipzig, 17 april 1998); 2 *Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit* (SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998, blz. 72-78); en 3 *Erneuerung und Zusammenhalt. Wir in Deutschland* (Regeringsprogramma 2002-2006, blz. 12-18).
- 29 CDU/CSU, *Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten* (Regeringsprogramma 2002-2006, blz. 54-61).
- 30 *1998-2002 Wahlplattform von CDU und CSU*, blz. 29-33.
- 31 *FAZ*, 23 maart 2000.
- 32 John J. Mearsheimer, *The tragedy of Great Power politics*, New York: Norton, 2001.

Over de auteurs

ROB ASPESLAGH is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael;

HENK DEKKER is verbonden aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Leiden en daarnaast bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Op de website www.duitslandweb.nl is tot en met oktober het laatste nieuws en uitgebreide achtergrondinformatie over de Duitse verkiezingen te vinden. Ook worden op deze site vragen beantwoord.

Aankondiging

Instituut Clingendael houdt voor de partners van werknemers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor andere belangstellenden een **cursus Internationale Politiek**.

De cursus zal plaatsvinden op de **maandagmiddag van 9 september t/m 18 november 2002**.

Tot de onderwerpen behoren: Nederlands buitenlands beleid, Ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, de Verenigde Naties en de politieke situatie in de belangrijkste landen en regio's.

De **kosten** van deze cursus bedragen 350,- euro.

Inschrijving via Instituut Clingendael, Afdeling Opleidingen, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, tel. 070- 3746648 of email: risri@clingendael.nl of czammito@clingendael.nl

Een groot vaderlander

D.J. VAN BAAR

‘HERENIGING VAN BEIDE DUITSLANDEN?’

Hier deel ik de mening van het Kremlin: *niet doen.* Aldus mr dr Joseph M.A.H. Luns in een interview met *De Telegraaf* van 9 december 1989, een maand na de val van de Berlijnse Muur. Het geeft aan dat de Nederlandse oud-minister van Buitenlandse Zaken (1952-1971) en oud-secretaris-generaal van de NAVO (1971-1984) een realpoliticus was, die altijd aan de behoudende kant heeft gestaan. Luns was tijdens zijn hele diplomatieke loopbaan een meester om politieke nederlagen als overwinningen voor te stellen. Maar toen het Westen het door hem zo verfoeide communisme op de knieën had, trapte hij op de rem.

Daarmee toonde Luns zich niet alleen een typische Nederlander, maar ook een Europeaan (voor zover zij geen Duitsers waren). Ervaren staatslieden als Thatcher, Mitterrand, Andreotti en zelfs de veel jongere Lubbers deelden deze opvatting; het waren de Amerikanen die de verhoudingen in Europa beter beoordeelden en op het *moment suprême* de Duitsers steunden. Niet dat het er in 1989 nog veel toe deed, Luns was toen al meer dan vijf jaar gepensioneerd. Toch is het saillant. De man die vanaf het eind van de jaren zestig in eigen land als ‘pro-Amerikaans’ werd gehekeld, was vóór alles een nationalist, die langs klassieke Europese lijnen dacht. Het zuiverst bleek dat bij de Suez-crisis van 1956. Daarin steunde Nederland het optreden van Engeland en Frankrijk, die samen met Israël tegen de Egyptische president Nasser optrokken. De Amerikanen hadden echter geen boodschap aan de dekolonisatieperikelen van hun Europese partners. Nederland, dat zich graag ‘Atlantischer dan Amerika’ mocht opstellen, zou dat in de confrontaties met Indonesië over Nieuw-Guinea nog merken.

Dat Nederland onder Luns een slaafse bondgenoot van de Verenigde Staten was, is slechts één van die ideeën die bijstelling behoeven. Wij zijn de beginperiode van de Koude Oorlog steeds meer door de revi-

Necrologie van oud-minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns, een dapper kapitein op een middelgroot schip.

sionistische bril van de jaren zestig en zeventig gaan zien, waardoor figuren als Luns op een zeker moment door ‘denkend Nederland’ totaal niet meer serieus werden genomen. Aan die beeldvorming heeft Luns zelf bijgedragen. Door zijn theatrale optreden, waarbij hij de anekdote niet schuwde en altijd liet weten wat hij van de langharige protestgeneratie (‘Heeft U die mensen wel eens bekeken?’) vond, kreeg het hele Ministerie van Buitenlandse Zaken een ouderwetse en elitaire uitstraling, met een oubolligheid die nog het meest aan de studentencorpora deed denken. Luns was een diplomaat, maar niet in de verhouding tot zijn eigen volk. Hij deed geen poging zijn *dédain* voor andersdenkenden te verbergen.

Een slaaf was Luns niet, zeker niet van de tijdgeest. Achter de krijtstreep school een man met aanzienlijke intellectuele gaven, die nooit last had van twijfels en zich tussen de groten der aarde volkomen op z’n gemak voelde. Vanwege zijn lengte heette Luns de enige die de Franse president Charles de Gaulle, net geen twee meter, recht in de ogen kon kijken. Eén van zijn succesnummers was dat hij zijn gesprekspartners altijd meteen meende te doorzien. Zo verhaalde Luns graag over een ontmoeting met Soekarno. Daarin vertelde de Indonesische president het slachtoffer te zijn van z’n eigen propaganda: Luns was in werkelijkheid heel anders dan Soekarno had gedacht. Op zijn beurt meende Luns dat Soekarno precies degene was die hij zich had voorgesteld, maar dat heeft Luns – als man van de wereld en fijngevoelig diplomaat – toen maar voor zich gehouden.

Of Luns werkelijk zo’n superieur mensenkenner was, mag worden betwijfeld (als secretaris-generaal van de NAVO beklaagde hij zich vaak in Nederland

niet te worden begrepen), maar dat hij meer gevoel had voor de internationale machtsverhoudingen dan de meeste Kamerleden, staat buiten kijf. Dat mocht ook wel, voor iemand die tweeëndertig jaar op het hoogste niveau heeft meegedraaid. In Nederland was daarvoor op het laatst echter geen waardering meer. In de tijd van de demonstraties tegen de kruisraketten, toen de natie in de ban van een neutralistisch pacifisme was geraakt, werd Luns als Koude-Oorlogstoker gezien en gingen ook christen-democratische politici aan hem voorbij. De man die tot diep in de jaren zestig de populairste politicus van Nederland was geweest, kon dat moeilijk plaatsen. Na zijn afscheid bij de NAVO bleef hij in Brussel wonen.

Goede bedoelingen en het nationale zelfbeeld

Joseph Luns had altijd iets kosmopolitisch, maar dan met een vooroorlogs tintje. Hij werd in 1911 in Rotterdam in een gegoede katholieke familie geboren. Zijn vader, de kunstschilder Huib Luns, was daar aanvankelijk leraar aan de Academie van Beeldende Kunst en werd later hoogleraar in Delft, zijn moeder was Française. Hij bezocht het gymnasium in Amsterdam (het Ignatius-college) en maakte zijn middelbare school af op een internaat in Brussel. De jonge Luns had belangstelling voor geschiedenis (vooral zeeslagen) en vervulde zijn dienstplicht als matroos bij de Koninklijke Marine. Hij studeerde rechten in Leiden en Amsterdam en was rector van het Amsterdamse Studenten Corps. In het buitenland studeerde hij in Berlijn, in 1937, tijdens de bloeitijd van het nationaal-socialisme, en later in Engeland, op de *London School of Economics*.

In mei 1940, toen de Duitsers Nederland binnenvielen, werkte Luns op het gezantschap in Bern. In 1941 werd hij overgeplaatst naar Portugal, waar hij het dictatoriale bewind van Salazar – voor wie hij waardering had – van nabij meemaakte. In 1943 vertrok hij naar Londen; in 1949 werd hij de tweede man in de Nederlandse delegatie bij de Verenigde Naties. Zijn opwachting in de politiek maakte hij in 1952 als minister zonder portefeuille in het kabinet-Drees. Naast de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken J.W. Beyen, die met Europese zaken was belast, fungeerde Luns in feite als tweede minister, een unicum in de wereld. Tegenover de internationale pers grapte hij dat Nederland vanwege zijn geringe omvang zoveel buitenland had, dat het twee ministers nodig had. Overigens was Nederland voor hem nooit 'ons kleine landje', maar een middelgrote natie.

Aan de vreemde constructie met Beyen lagen binnenlands-politieke redenen ten grondslag. De KVP had een claim gelegd op Buitenlandse Zaken, maar minister-president Drees zag daar liever geen katho-

liek. Drees stond argwanend tegenover de Europese eenwording, die volgens hem door 'krachten van het Vaticaan' werd gestimuleerd. Daarom kreeg Beyen Europa en Luns de rest van de wereld. Toch kregen Drees en Luns al snel een uitstekende verstandhouding, waarbij de premier ontvankelijk was voor de aparte humor van Luns en zijn laconieke kijk op de wereld. Op zijn beurt waardeerde de conservatieve Luns het uiterst gematigde socialisme van Drees, die bovendien zeer anti-communistisch was.

Luns bracht het van Ernst van der Beugel afkomstige verhaal naar buiten over de ontvangst van de Amerikaanse gezant Averell Harriman, bij Drees thuis aan de Haagse Beeklaan, waar hij bij de thee een maria-kaakje kreeg gepresenteerd. Volgens de overlevering moet Harriman, die een dag eerder in Rome in een paleis was ontvangen, toen bericht hebben dat aan een land waar de minister-president zo eenvoudig woonde, de Marshall-hulp goed besteed was. Luns was een meester in het presenteren van zulke anekdotes, waarmee hij niet alleen de pers bespeelde, maar ook het nationale zelfbeeld bevredigde.

Dat laatste was zéér belangrijk, omdat het 'middelgrote' Nederland bezig was met een pijnlijk aanpassingsproces, waarbij het zijn wereldrijk in Zuidoost-Azië moest opgeven en de verrouwde neutraliteitspolitiek had ingewisseld voor het opgaan in westerse samenwerkingsverbanden. Hoe moeilijk dat is, tonen landen als Frankrijk en Engeland, die er nog steeds mee worstelen dat zij niet meer de machten zijn van weleer. Luns wist als geen ander van de nood een deugd te maken en had daarbij het voordeel dat Nederland zichzelf tegenover Frankrijk, Engeland en Duitsland nooit echt als grote mogendheid had gezien. Samen met het iets kleinere België – dat later door kleingeestiger opvolgers van Luns veelvuldig is gebruuskeerd – kon Nederland in de begindagen van de Europese samenwerking toch een rol spelen die voor de gekwetste nationale psyche uitkomst bood.

Internationale faam verwierf Luns in 1961, toen hij Franse samenwerkingsvoorstellen (het plan-Fouchet) voor de toekomst van Europa verwierp. Luns trotseerde daarbij niet alleen De Gaulle, die een Europa van samenwerkende natiestaten voorstond in plaats van het federale Europa dat in Nederland favoriet was, maar ook de Duitse bondskanselier Konrad Adenauer. Tegenwoordig is het ondenkbaar dat een Nederlandse bewindsman zich op een slechte verhouding tot de Duitse bondskanselier kan beroemen. Maar Luns vertelde graag hoe Adenauer zich opwond over 'zo'n jongeman die het gedurfd had om de plannen van de grote staatsman De Gaulle te blokkeren'. Adenauer had niet gedacht dat de Hollanders hun verzet langer dan vijf minuten zouden volhouden.

Zulke 'heldendaden' – Nederland bleef een jaar

lang als enige voet bij stuk houden, totdat de Belg Paul Henri Spaak zich daarbij aansloot – zijn natuurlijk prachtig, maar zetten uiteindelijk weinig zoden aan de dijk. Adenauer hechtte zeer aan de band met Frankrijk. Op initiatief van De Gaulle kwam het in 1962 tot een aparte verzoening tussen beide erfvijanden. Tegen de zin van Nederland hadden de groten elkaar toch gevonden. Het Nederlandse federalisme was weinig principieel. Naar goed vaderlands gebruik, waarin het klassieke evenwichtsdenken schemert, zette Luns zich in voor Britse deelname, hoewel de Britten de Nederlandse federale voorkeuren geenszins deelden.

Generaal de Gaulle, die in 1962 zijn *non* tegen de Britten uitsprak, begreep de Nederlandse positie overigens heel goed. Luns was vóór het afstaan van bevoegdheden aan Europa, maar zolang zo'n supranationale constructie er niet was, vond hij niet dat Nederland zich bij voorbaat aan de groten moest overleveren. Dat het federale Europa er niet is gekomen, was voor hem een grote teleurstelling die hij geheel toeschreef aan de opstelling van Frankrijk. Maar net als bij De Gaulle stond bij Luns – van huis uit francofiel – het nationale belang voorop. Dan kwam er naar eigen zeggen een tijdje niets, en dan was er weer het nationale belang. Dat Luns en De Gaulle elkaar begrepen, bleek in 1966, toen Frankrijk zich van de NAVO distantieerde. Alle bondgenoten keken in de richting van Luns, die als eerste verklaarde deze stap te betreuren, maar dat er in de westerse alliantie altijd een plaats voor Frankrijk zou zijn.

De analogie met De Gaulle is misschien nog belangrijker bij een andere kwestie die de ambtstijd van Luns kleurde: de afstand van Nieuw-Guinea. Volgens zijn eigen formule stond deze kwestie 'slechts aan de periferie van onze belangen, zij het in het middelpunt van onze beginselen'. Volgens critici was Luns niet vrij van koloniale sentimenten. Het behoud van Nieuw-Guinea moest het verlies van Indonesië compenseren, waarbij Luns – inderdaad zeer nostalgisch – zei te hechten aan presentie van de Nederlandse vlag in de Pacific. Voor hem was Soekarno niet alleen een verrader die met de Japanners had gecollaboreerd, maar ook een man met gevaarlijke communistische sympathieën. Voor die visie zou hij gehoor hebben gevonden bij de Amerikaanse regering, die in geval van een confrontatie eventuele steun aan Nederland had toegezegd. Hard bewijs voor deze steuntoezegging is nooit geleverd, terwijl er na het aantreden van president Kennedy in Amerika een nieuwe wind ging waaien.

Waarschijnlijk heeft Luns, die zich voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's sterk maakte (een weinig geloofwaardige opstelling: jaren later sprak hij over Afrika als 'apenlanden') gewoon gebluft. In het

'Luns-plan' stelde Nederland voor Nieuw-Guinea aan de VN over te dragen, maar internationaal werd dat uitgelegd als poging om Soekarno te dwarsbomen. Toen Indonesië in augustus 1962 met een aanval dreigde, dwongen de Amerikanen Nederland tot inbinden. Volgens de Nederlandse ambassadeur in Washington Van Royen, die altijd had beweerd dat Amerika voor Soekarno zou kiezen, heeft Luns vanwege Nieuw-Guinea een oorlog met Indonesië geriskeerd. Luns verdedigde zich echter met de stelling dat eerst moest blijken wat Amerika zou doen. Pas toen dat duidelijk werd, ging hij overstag.

Achteraf kreeg Luns een storm van kritiek te verwerken, omdat zijn Nieuw-Guineabeleid op een fiasco was uitgelopen. De verhoudingen met Indonesië, waar Nederland zijn zakelijke belangen in de jaren vijftig steeds meer in de verdrukking had zien komen, zouden door de halsstarrige houding van Luns ten opzichte van Soekarno onnodig zijn belast. Luns zelf draaide de zaken om. Volgens hem speelde Soekarno uit binnenlands-politieke overwegingen de anti-koloniale kaart, waaraan kan worden toegevoegd dat Luns dit met zijn hele optreden wel erg makkelijk maakte. Door tot het uiterste op te komen voor de Papoea's streed Nederland voor een nobele zaak en kon het niet worden verweten zich voor zijn verantwoordelijkheden te hebben gedrukt. Maar toen de zaak niet haalbaar bleek, wijzigde de regering haar positie. Eerder had De Gaulle inzake Algerije hetzelfde gedaan.

De Nederlandse bevolking rekende Luns, die gewoon aanbleef als minister, de nederlaag in de kwestie-Nieuw-Guinea niet aan. Hij was in die dagen populairder dan ooit, waaruit blijkt dat Nederlanders goede bedoelingen hoger waarden dan het resultaat. Evenmin kan worden gezegd dat zijn internationaal prestige eronder heeft geleden. In 1964 kwam het tot een soort 'verzoening' met Soekarno, en de botsing met de Amerikanen heeft zijn benoeming tot secretaris-generaal van de NAVO – voor een Nederlander de hoogst denkbare post, die hij langer dan wie ook bekleedde – niet in de weg gestaan. Dat de Verenigde Naties de ogen sloten voor latere Indonesische wandaden tegen de Papoea's, kan Nederland niet worden aangewreven. Zo staan ook de critici van het Nieuw-Guineabeleid met lege handen. Eind jaren zestig was Luns in Nederland echter al zo omstreden, dat hij in alles de schijn tegen had.

Vreemde eend in de bijt

Als realpoliticus was Luns bewegelijk genoeg om de steven 180 graden te draaien. Zijn hooghartigheid stond echter aanpassing aan de meer democratische verhoudingen in ontzuilend Nederland in de weg. Enig populisme was Luns niet vreemd – ooit overhan-

digde hij een doos gebak aan een groepje arbeiders – en bij *Telegraaf*-lezers kon hij niet kapot, maar hij achtte zich boven het volk verheven. De man die graag met iedereen de spot dreef, kon er niet tegen zelf te worden bespot.

Van actievoerders moest Luns niets hebben, hij schiep er genoeg in de goede kanten van de dictaturen in Portugal, Spanje, Griekenland en Turkije te belichten, werd in toenemende mate een socialistenvreter, en verdedigde het Amerikaanse Vietnambeleid tegen de klippen op. Een minister die op binnenlands draagvlak uit was voor zijn buitenlands beleid, had zich anders opgesteld. Maar Luns bleef Luns en niemand had graag gezien dat hij zich gepolijster opstelde. Links mag blij zijn dat het tijdperk van de voorlichters toen nog niet was ingetreden, en dat Luns zich gedroeg zoals van een rechtse NAVO-baas kon worden verwacht. Onthullingen over een NSB-lidmaatschap in de periode 1933-1936 (zijn broer zou hem buiten zijn wil hebben ingeschreven, volgens zijn schoonzus een leugenachtige en gefabriceerde verklaring) en militairen die hem midden jaren zestig gevraagd hadden een staatsgreep te plegen (een verzoek dat hij lachend afwees), plaatsten hem in de reactionaire hoek. Zijn behoudende katholieke geloofsopvattingen deden de rest.

Interessant is het commentaar van Joop den Uyl, een man die wél de sprong naar de jaren zestig wist te maken, in *NRC Handelsblad* van 12 mei 1984. Zoals altijd toonde Den Uyl zich bereid de zaak van twee kanten te bezien en had hij oog voor de 'grote kwali-

teiten' van Luns. Maar volgens Den Uyl was Luns niet in staat adequaat te reageren op de democratische eisen van de nieuwe tijd en waren de ontwikkelingen hem nogal eens vreemd. Luns zou weinig blijvends hebben achtergelaten, een oordeel dat – achteraf gezien – ook zo op Den Uyl zelf kan slaan. Het bewijst de onbarmhartigheid van de geschiedenis, maar geeft tevens aan hoe virtuoos politici moeten zijn om zich decennia te handhaven.

Natuurlijk was Luns in vele opzichten een ouderwetse man, al was zijn voorliefde voor zeeslagen minder negentiende-eeuws (in de afgelopen eeuw kwamen ze meer voor) dan wel is beweerd. Nederlanders moeten weinig hebben van *grandeur* of prestige, begrippen die wezensvreemd zijn aan een calvinistische natie, maar in de internationale verhoudingen nog wel degelijk tellen. De betekenis van een De Gaulle of Thatcher heeft hij niet, daarvoor legde Nederland te weinig gewicht in de schaal. Maar ook Joseph Luns, als katholiek een vreemde eend in de bijt, zorgde ervoor dat Nederland in een periode van inkrimping en machtsverval zijn gevoel voor eigenwaarde behield. Een groot vaderlander – de laatste in zijn soort – mag hij zeker worden genoemd. ■

Over de auteur

DRS D.J. VAN BAAR is historicus en onafhankelijk publicist; hij schrijft onder meer commentaren in *HP/de Tijd*.

Clingendael A-4 publikatie

Europa en de Pax Americana. Het transatlantisch bondgenootschap in de schaduw van morgen

Door Peter van Ham

Hoe staat het met de transatlantische betrekkingen? Na '9-11' heeft Europa zich solidair verklaard met de Verenigde Staten en heeft het veel gedaan om Amerika behulpzaam te zijn in de strijd tegen het internationale terrorisme. Maar hebben de Verenigde Staten Europa eigenlijk nog wel nodig? De regering-Bush ziet Europa niet langer als een geprivilegieerde bondgenoot, en soms slechts als een kritische lastpost die de toekomstige Pax Americana niet wenst te accepteren. Deze nieuwe Clingendael-publikatie geeft aan dat Europa hard zal moeten werken om als een volwaardige partner van de Verenigde Staten een rol te spelen in het proces van 'mondiale sturing', d.w.z. het politieke management van de voortschrijdende mondialisering. Het gaat hier niet alleen om het voortbestaan van de NAVO, maar om de mogelijkheden van Europa om samen met de Verenigde Staten als een verenigd 'Westen' op te treden. De studie concludeert met een vijftal richtlijnen voor de EU om de betrekkingen met de Verenigde Staten beter gestalte te geven.

De auteur is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael Essay is beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael door overmaking van € 7,50 op girorekening 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Pax Americana'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622. U kunt de tekst ook downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Het NIOD-rapport onevenwichtig en intellectueel gemakzuchtig?

Een kwestie van lezen

J.C.H. BLOM

DE *INTERNATIONALE SPECTATOR* HEEFT HET NIOD-RAPPORT *Srebrenica. Een 'veilig' gebied* de eer van ruime aandacht aangedaan door er in het juninummer van 2002 (jaargang 56, nr 6) een doorwrocht artikel van S. de Hoop en een column van S. Rozemond aan te wijden. Dit is des te bevredigender omdat in het bijzonder het artikel van De Hoop blijkt geeft van zeer grondige bestudering van de tekst van het rapport zelf. In veel van de publieke reacties was dat tot nu toe nog maar in beperkte mate het geval. De Hoop formuleert ook met nadruk veel waardering voor het rapport. Niettemin – en was anders te verwachten? – worden er ook kritische noten gekraakt. Graag reageren de auteurs van het rapport daarop met dit artikel, waarin – net als in het rapport zelf – bijdragen van verschillende hand zijn samengevoegd.

De kritiek van De Hoop: algemeen

Tegen de achtergrond van zijn vele waarderende woorden en zich expliciet vooral op de gegevens in het rapport zelf baserend, oefent De Hoop niettemin op het eerste gezicht fundamentele kritiek uit op het rapport. Het gaat daarbij steeds om onderwerpen uit de recente Nederlandse politieke geschiedenis. Zelfs onder het tussenkopje waarin het woord 'massamoorden' voorkomt, gaat het voornamelijk om Dutchbat. De kritiek laat zich sterk generaliserend samenvatten als: voor de 'deskundigen en nauw betrokkenen' niets nieuws in de belangrijkste conclusies, onevenwichtig in verdeling van de aandacht en innerlijke tegenstrijdigheden in de oordeelsvorming (291).

Aan deze kritiek liggen onzes inziens enkele *misverstanden* ten grondslag. De Hoop heeft het rapport *ten eerste* kennelijk gelezen als een soort scheidsrechterlijke uitspraken van politieke aard. Bij herhaling schrijft hij dat het NIOD hard of mild oordeelt, kritiek op de handelende personen of instanties uitoefent of lof uitdeelt.

Maar daarmee leest hij in de aangehaalde zinsneden oordelen die er helemaal niet mee zijn beoogd. Het rapport is immers, conform de onderzoeksoopdracht, 'historisch-wetenschappelijk' van aard.

De onderzoekers hebben dat opgevat als een opdracht tot een zo betrouwbaar mogelijke reconstructie van de gebeurtenissen en verklarende analyse daarvan. Zoals gebruikelijk in historisch onderzoek zijn deze beide aspecten nauw met elkaar verweven in de vorm van chronologisch-thematische uiteenzettingen, waarin de eigen dynamiek van het historisch proces het best tot haar recht komt (zie voor een beknopte nadere uiteenzetting de proloog van het rapport).

De Hoop verwijt de schrijvers van het rapport tegen het slot een 'verkrampde manier waarop de onderzoekers voortdurend proberen ... te verklaren of in een context te plaatsen' (301). Maar dat is de kerntaak van de (geschied)wetenschap! De Hoop heeft een kennelijke behoefte aan (gezaghebbende?) uitspraken van politieke en zelfs uitdrukkelijk morele aard. De op één na laatste zin van zijn stuk is tekenend: 'In de politiek draait het echter, net als in de wetenschap, uiteindelijk om de interpretatie en appreciatie van die feiten' (301).

De daaraan in de allerlaatste zin toegevoegde vaststelling dat het 'laatste woord' daarover nog niet gezegd is, onderschrijven wij vanzelfsprekend volledig. Hoe kan het anders in de wetenschap? Alleen wie in de spierballentaal van het politieke debat gelooft, kan serieus menen dat men een kwestie van enige importantie voor eens en voor al zou kunnen beslissen. Maar dit slot suggereert dat politiek en wetenschap ongeveer hetzelfde zijn. En dat wijzen wij met kracht van de hand. Het gaat hier nu juist om wezenlijk verschillende typen appreciatie. Een wetenschappelijke uitspraak over politiek is naar haar aard en intentie echt iets heel anders dan een politieke uitspraak.

Natuurlijk is het wel zo dat beide categorieën oorde-

len soms bedrieglijk op elkaar kunnen lijken. Het gaat hier ook om een theoretisch uiterst gecompliceerd vraagstuk, en het zou veel te ver voeren daarop nu verder in te gaan. Het rapport heeft op het gebied van theorievorming over dit onderwerp ook geen enkele pretentie. Maar de onderzoekers kennen de problemen. De grenzen tussen beide typen oordelen zijn dikwijls diffuus en het is onmogelijk uit wetenschappelijke teksten morele en politieke (voor)oordelen volledig te verbannen. Maar de bedoeling van een wetenschappelijke verhandeling is toch steeds accuraat te beschrijven en te proberen te begrijpen hoe en waarom er gebeurde wat er gebeurde. In de politieke oordelen staat de vraag of het goed of fout was wat er gebeurde en wat er had moeten gebeuren voorop. Zulke oordelen zijn niet of nauwelijks wetenschappelijk te funderen (al kan men er wel wetenschappelijk op reflecteren), omdat de criteria niet wetenschappelijk van aard zijn.

De uiteenzettingen in het NIOD-rapport beogen zich zo strikt mogelijk aan het adagium precieze reconstructie en verklarende analyse te houden. Daarom zijn de verklarende passages ook geen 'vergoelijking' of 'strenge afkeuring' van de beschreven gebeurtenissen, zoals De Hoop meent en met hem helaas velen in het publieke debat tot nu toe. Dit misverstand is daarom zo ongelukkig, omdat het de aandacht afleidt van waar het in het rapport om gaat.

De Hoop merkt zelf op dat door hem geconstateerde (vermeende?) 'tegenstellingen en inconsistenties' wellicht voortvloeien uit 'de complexiteit van historische processen in het algemeen en die van de achtergronden van de val van Srebrenica in het bijzonder' (292). Zo is het inderdaad, maar de betekenis daarvan is in De Hoops betoog niet tot uitdrukking gekomen. Uiteenzettingen over ambivalenties in de werkelijkheid van toen en uiteenlopende percepties van de handelende personen en instanties worden door hem aangezien voor innerlijke tegenstrijdigheden in het rapport. Ten onrechte, en van een wetenschappelijk onderzoeker had wellicht een beter oog voor de aard van de teksten die hij voor zich krijgt, verwacht mogen worden.

Een *tweede misverstand* betreft het (kern)onderwerp van het rapport. De Hoop heeft het kennelijk gelezen als in de eerste plaats een bijdrage tot de Nederlandse politieke en militaire geschiedenis. In ieder geval heeft hij zijn aandacht daartoe beperkt. Voor deel I van het rapport noemt hij 'de kern van de zaak: de aanbidding van de Luchtmobiele brigade' (291). Hij vindt ruim 1000 bladzijden aanloop daartoe wel wat veel. Als dit inderdaad de kern van de zaak zou zijn, dan had hij groot gelijk. Maar dat is het niet!

Zoals in de onderzoeksopdracht geformuleerd gaat het rapport over 'de oorzaken en gebeurtenissen die hebben geleid tot de val van Srebrenica en de dramatische gebeurtenissen die daarop zijn gevolgd'. Het gaat dus helemaal *niet* in de eerste plaats om Nederlandse

geschiedenis, maar om geschiedenis van de Balkan. En die geschiedenis is dan ook het eerste en belangrijkste niveau van beschrijving en analyse van het rapport. Volgens is van belang de aard en inhoud van de internationale bemoeienis met de gewelddadige conflicten die in het voormalige Joegoslavië na 1990 uitbraken.

Pas in dat kader, en in eerste aanleg niet overmatig van belang, komen ten slotte de Nederlandse rol in die internationale bemoeienis en de Nederlandse bijdrage aan de VN-troepenmacht in Bosnië aan bod. Dat kreeg internationaal gezien enige extra betekenis, omdat Nederland als enig land bereid bleek troepen beschikbaar te stellen om naar Srebrenica te sturen, waar ten slotte die dramatische gebeurtenissen plaatsvonden. Maar daarmee wordt de Nederlandse geschiedenis nog *niet het hoofdonderwerp* van het rapport. Integendeel, de verklarende waarde ervan bij de interpretatie van de gebeurtenissen in en om Srebrenica blijft gering. In de opbouw van het rapport keren deze hiërarchie en samenhang in de verklarende analyseniveaus terug.

Deze uiteenzetting is relevant in verband met het verwijt van de onevenwichtigheid van het rapport. Daarbij speelt ook de totale, toegegeven, niet geringe omvang ervan een rol. Inderdaad kan men betogen dat er sprake is van onevenwichtigheid, maar dan niet, zoals De Hoop meent, doordat bepaalde delen van de Nederlandse geschiedenis te weinig aandacht kregen. In het licht van bovenstaande is er juist sprake van een teveel aan Nederlandse geschiedenis. Maar daar is wel een verklaring voor.

De opdracht betrof weliswaar een onderwerp dat in wezen tot de Balkangeschiedenis behoort, en het NIOD heeft dat ook serieus genomen. Maar die opdracht werd ook gegeven als resultaat van hevige commotie in het Nederlandse politieke en publieke debat. Een sterke 'wil om te weten' in de Nederlandse samenleving was het doorslaggevend argument voor het NIOD om de opdracht te aanvaarden. Aan die wil om te weten, waarin Nederlandse onderwerpen een belangrijk aandachtspunt vormden, wenste het NIOD ook tegemoet te komen. Dat kon ook in ruime mate, doordat er juist in Nederland zulke unieke mogelijkheden ten behoeve van het onderzoek werden geschapen.

Twee additionele argumenten droegen bij aan de uitvoerigheid van het rapport als geheel. Ten eerste gaven die unieke onderzoeksmogelijkheden, eerst alleen voor Nederland maar later ook voor de Verenigde Naties en in beperktere mate wel degelijk ook op de Balkan, gelegenheid tal van gegevens die anders nog langdurig onbekend zouden blijven, in het rapport op te nemen. Ten tweede leidt zeer gedetailleerde beschrijving, wetenschappelijk gezien, dikwijls tot een extra niveau van analyse en inzicht (ook wel aangeduid als de voordelen van *thick description*). De mogelijkheden daartoe zijn niet onbenut gelaten.

Zo slopen er voortdurend ook relatief zeer uitvoerige stukken Nederlandse geschiedenis in het relaas, dat naar

zijn historisch-wetenschappelijke aard toch vooral problemen van de Balkangeschiedenis en de internationale interventie in die conflicten probeerde te verhelderen. Dat heeft inderdaad iets onevenwichtigs. Het is jammer dat De Hoop dit, hoewel de proloog deze achtergronden toch duidelijk uiteenzet, niet heeft onderkend. Wellicht hadden wij hier nog duidelijker moeten zijn.

Deze context levert ook een belangrijke verklaring op voor de door De Hoop terecht opgemerkte verminderde uitvoerigheid van de passages over de Nederlandse buitenlandse en defensie-politiek in de periode na het uitzendbesluit tot enkele weken vóór de val (dus grofweg 1994 en de eerste maanden van 1995). Als het hoofdonderwerp de val van de enclave en de massamoorden is, spreekt het vanzelf dat de gedeelten van het rapport die daarover gaan, het uitvoerigst zijn. Dat is dan ook het geval.

Het ligt eveneens voor de hand dat de gecompliceerde geschiedenis die leidde tot de situatie waarin deze dramatische ontknoping mogelijk was (voor alle duidelijkheid: niet noodzakelijk), vervolgens de kern van de belangstelling van de onderzoekers had. Vandaar dat het eerste deel eveneens zeer uitvoerig is. De verklarende waarde van de tussenperiode is geringer, en beknoptere behandeling is dus te rechtvaardigen. Dat geldt ook voor de nasleep in Nederland, met de 'strijd om de informatie' als kern, typisch Nederlandse geschiedenis. Het geldt zelfs voor de besprekingen in de Nederlandse minister-raad ten tijde van de val. Voor de gebeurtenissen in Srebrenica hadden deze nauwelijks verklarende waarde. De kern ervan wordt overigens wel degelijk besproken.

Naast deze centrale argumentatie en rechtvaardiging zijn ook nog enkele andere factoren van belang. Zoals altijd bij historisch onderzoek speelde bij de uitvoerigheid van bepaalde passages ook de hoeveelheid beschikbare bronnen een rol. En de factor tijdsdruk was zeker van belang. Deze is het meest zichtbaar in een aantal slordigheden in de afwerking van het rapport, met het mislukt register als dieptepunt. Maar het is waar, indien er meer tijd was geweest, dan zouden bovendien bepaalde passages wellicht geserreerder zijn geformuleerd en andere substantiëler uitgewerkt.

Vermoedelijk zou dat tot meer evenwicht in de door De Hoop bedoelde zin hebben geleid. Of het al met al veel korter zou zijn geworden, staat te bezien. En zeker is twijfelachtig of het tot aparte hoofdstukken over het Nederlandse beleid zou hebben geleid voor de periode 1994 tot zomer 1995. Het is immers nogal duidelijk dat het belang ervan, in het kader van het rapport, toch vooral gezien moet worden in het kader van de internationale bemoeienis met Bosnië. Terwijl in de voorgeschiedenis de Nederlandse achtergronden van het uitzendbesluit wel aparte aandacht verdienden en in deze tussenperiode Dutchbat in de enclave ook die aparte aandacht kreeg, zijn er voor afzonderlijke hoofdstukken over het Haagse gebeuren in die tussenperiode veel min-

der sterke argumenten. Voorafgaande aan het besluit Dutchbat uit te zenden was Den Haag mede beleidsbepalend, eenmaal in Srebrenica liep men aan de VN-leiband en was de Haagse invloed gering. Overigens kan onzes inziens niet goed volgehouden worden dat de hoofdzaken van dat beleid (in de context van de internationale verhoudingen) niet zorgvuldig zijn uiteengezet.

Tot slot van deze paragraaf nog een korte reactie op 'niet veel nieuws'. Betrokkenen van destijds ontwaren daarentegen veel nieuws in het rapport. Nog afgezien van het door De Hoop zelf ook gesignaleerde feit dat 'Uiteraard ... op een groot aantal punten nieuwe en meer verhelderende inzichten zijn geboden' (291), lijkt deze kritiek voort te vloeien uit de beide grote misverstanden waarop De Hoops kritiek is gebaseerd: het zou gaan om een politiek oordelend rapport en het zou gaan om Nederlandse geschiedenis. Tegen die achtergrond is in zekere zin te begrijpen dat hij als de voornaamste conclusies samenvat: 'De politieke en militaire besluitvorming was onder de maat; de internationale gemeenschap heeft gefaald; de Nederlandse blauwhelmen viel weinig te verwijten; en de nasleep kende tal van onthullingen die het liefst door Defensie binnenskamers waren gehouden' (291).

Wie meent dat *dit* inderdaad de hoofdconclusies zijn, kan het als weinig nieuws kenschetsen. Zelfs dan kan men zich afvragen of degelijke onderbouwing van die conclusies, die in het publiek en het circuit van 'ingewijden' met andere inzichten concurreerden, niet grote winst is. Maar het zijn *niet* de belangrijkste conclusies, noch naar hun aard (het zijn politieke oordelen, die het NIOD-rapport graag aan de politici en het publieke debat laat), noch naar de inzichten die erin besloten liggen.

De Hoop mist, om een beperkte keuze uit onzes inziens *nieuwe gegevens en inzichten* te noemen: de precieze gang van zaken rond de luchtsteun; de reconstructie van de gang van zaken bij de aanval; de reconstructie van de wijze waarop de massamoord tot stand kwam en verliep; de tocht naar Tuzla; de vele nieuwe aspecten in de beschrijving van de chaos op en rond de *compound* te Potocari de eerste dagen na de val; en de eerste *debriefing* te Zagreb, met de geheime opdracht aan de Sectie Militaire Geschiedenis. En dat betreft dan alleen nog maar de weken rond de val van de enclave. De Hoop noemt ook niet de volstrekt nieuwe historisch-antropologische analyse van de geschiedenis van Oost-Bosnië (en meer in het bijzonder Srebrenica), noch de vele nieuwe gegevens over de rol en betrokkenheid van Westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de oorlog in Bosnië (die nog voor de vertaling beschikbaar was al veel aandacht in het buitenland trokken).

Zelfs voor de Nederlandse geschiedenis signaleert hij niet de analyse van het rapport dat, anders dan algemeen werd gedacht, de drijvende kracht achter het uiteindelijke uitzendbesluit niet in de *wisselwerking* van media en parlementaire politiek lag, die het kabinet tot

zo'n besluit dreef, maar bij de *Nederlandse regering zelf*, in het bijzonder bij Buitenlandse Zaken en bij minister-president Lubbers. En zo zou er nog meer te noemen zijn. In dat licht neigen wij ertoe de suggestie dat het rapport weinig nieuws brengt als *onjuist* te bestempelen, hoeveel waardering wij overigens ook hebben voor het scherpzinnig betoog van De Hoop.

De kritiek van De Hoop: specifiek

Het is in het bestek van dit toch al niet erg korte respons-artikel niet mogelijk op alle kwesties die De Hoop aansnijdt, in te gaan. In het licht van bovenstaande uiteenzetting is dat ook niet nodig. Vele van zijn als kritiek geformuleerde punten kunnen worden 'herlezen' als belangwekkende beschouwingen over de ambivalenties en gecompliceerdheden van de beschreven historische werkelijkheid en als bewijs van de uiteenlopende manieren waarop deze werkelijkheid kan worden geïnterpreteerd en, als men dat wil, politiek gewaardeerd. Toch hebben wij behoefte op enkele van de 'kritische noten' van De Hoop iets nader in te gaan.

De teneur in het onderzoek is dat formele interpretatie van mandaat en instructies maatgevend is' (297), schrijft De Hoop. Daarmee heeft hij het mis. Nog in dezelfde alinea noemt hij zelf een voorbeeld van het tegendeel. Het rapport staat verder vol omstandigheden, situaties en gegevens waarin juist de *spanning tussen regels en praktijk* centraal thema is. In vele gevallen domineerde wat in de praktijk mogelijk was of wenselijk werd geacht. Maar dat die regels er waren en een rol speelden, en dus in een analyse serieus genomen moeten worden, lijkt ons nogal evident. Zij bieden ook één van de criteria om het optreden van de VN-troepen (Dutchbat) te evalueren. Maar voor alle duidelijkheid, weer niet als enige.

De Hoop zit er dan ook naast als hij aansluitend aan de geciteerde zin schrijft: 'Dat is de reden dat Dutchbat uit militair perspectief weinig kon ondernemen' (297). Uit *militair* perspectief werd het nu juist op grond van de uitrusting, strategische posities en getalsverhoudingen (en dus *niet* in de eerste plaats het *mandaat* of de *instructies*) als zinloos beschouwd de confrontatie aan te gaan. Dutchbat zou in een open gevecht kansloos zijn geweest. Uit ander perspectief, bijvoorbeeld dat van mandaat en instructies, zou men er al weinig anders tegenaan hebben kunnen kijken.

Deze kwestie is verwant aan die van de problemen bij de omschakeling van 'blauw' naar 'groen' optreden. De Hoop meent een tegenstrijdigheid te zien in het rapport. Enerzijds signaleert het problemen bij de opleiding van de Nederlandse militairen voor deze *blauwe* missie, aangezien zij overwegend *groen* waren getraind. Anderzijds stelt het rapport vast dat een beoogde omschakeling naar groen optreden bij het innemen van de *blocking positions* bepaald problematisch verliep. De

Hoop ziet daarin vooral 'het gemak waarmee van argumentatie wordt gewisseld', dat 'bewust of onbewust uitmond in rechtvaardigingen' (298).

Nog afgezien van de eerder besproken verwarring over verklaren en rechtvaardigen, ziet De Hoop hier de verschillen tussen beide situaties over het hoofd. De kenmerken van de opleiding verklaren vooral zekere problemen bij het optreden van Dutchbat in de enclave, in het bijzonder de relatie tot de bevolking en de strijdende partijen. Bij de *blocking positions* gaat het om onhelderheid en verwarring over de precieze instructies en het ontbreken van middelen om adequaat groen op te treden. Hoe met zes YPR's met 0.50 mitrailleur, 50 soldaten en onbetrouwbare anti-tankwapens je teweer stellen tegen tanks, artillerie en infanterie die je omtrekt? Dat was het probleem van de omschakeling van blauw naar groen in deze situatie.

Curieus is de kritiek van De Hoop dat de onderzoekers het belang van het misverstand over de *air-strikes* onderschatten. Alleen al de zeer uitvoerige aandacht voor alle problemen rond de luchtsteun (ook aan dit aspect) zou tot het tegendeel moeten doen besluiten. Het gaat De Hoop waarschijnlijk ook om iets anders. Zijns inziens heeft de gewekte verwachting van massale luchtsteun 'ongetwijfeld' (298) ertoe bijgedragen dat de meeste moslimmannen niet al eerder de enclave zijn ontvlucht. Maar uit de beschrijving en analyse in het rapport blijkt dit helemaal niet 'ongetwijfeld' het geval te zijn. Integendeel, de kwestie is lang niet zo simpel, en het is zelfs mogelijk het omgekeerde te verdedigen. Aankondiging van de luchtsteun zou de Bosnische troepen ertoe gebracht kunnen hebben het voor de lucht-aanvallen bestemde gebied eerder te ontruimen om zelf niet getroffen te worden. Ook dat is overigens niet ontwijfelbaar zeker. Van veel samenhang in de verdediging was overigens al geen sprake meer.

Zo is ook De Hoops aansluitende redenering niet dwingend, namelijk dat het misverstand over de luchtsteun heeft bijgedragen aan de omvang van de massamoorden. Het tijdstip van de vlucht en de onvermijdelijke traagheid waarmee de langgerekte colonne zich door de bossen bewoog, hebben inderdaad het aantal slachtoffers meebepaald. Uit de kop van de colonne hebben relatief velen Tuzla kunnen bereiken. Maar de directe koppeling van het tijdstip van vertrek en het misverstand over de luchtaanvallen is onzes inziens niet houdbaar en in ieder geval niet 'ongetwijfeld' aanwezig.

Tot tweemaal toe (298 en 300) merkt De Hoop zeer kritisch op dat de onderzoekers 'amateur-psychologen' zouden zijn. Dat is, om te beginnen, een beetje flauw. In geschiedschrijving die op adequate wijze menselijk gedrag probeert te beschrijven en te analyseren, zitten bewust of onbewust altijd wel psychologische duidingen. Zonder kan het nauwelijks. De onderzoekers hebben zich in dit opzicht juist terughoudend willen opstellen en

zich niet aan uitvoerige eigen beschouwingen gewaagd. Waar het in het rapport relevant was dit type overwegingen toch aan de orde te stellen, gebeurt dat steeds zo geserreerd mogelijk, onder verwijzing naar literatuur en vrijwel steeds na consultatie van deskundigen (die voor het resultaat natuurlijk niet verantwoordelijk zijn).

Het meest opmerkelijk is echter dat De Hoop inhoudelijk tegen wat het rapport in dit opzicht te berde brengt nauwelijks bezwaren aanvoert. In het geval van de 'onderhandelingen' tussen Karremans en Mladić sneert hij weliswaar eerst: 'De auteur en amateur-psycholoog bereidt de lezer er al op voor dat de commandant bij voorbaat kansloos is.' Om te vervolgen met: 'De ontmoetingen tussen Karremans en Mladić zijn overigens prachtig gereconstrueerd' (300). Ook andere passages in het rapport met een onmiskenbaar psychologische duiding worden door De Hoop zonder de amateur-psychologie ter sprake te brengen, met instemming aangehaald. Wat is dan eigenlijk het bezwaar?

Stevig geformuleerde kritiek heeft De Hoop op de wijze waarop de commandant van Dutchbat in het rapport wordt behandeld: 'Karremans wordt door het gehele rapport heen in bescherming genomen' (300). Alweer is hier sprake van door elkaar halen van verklaren en vergoelijken. Maar los daarvan doet deze zinsnede geen recht aan de tekst van het rapport. Juist ten aanzien van de bataljonsleiding is namelijk, min of meer als uitzondering, wel degelijk sprake van kritische beschouwingen. Dat kan in dit geval omdat er aan de militaire professionaliteit en aan de geldende VN-regelgeving in zekere mate beoordelingscriteria ontleend konden worden.

In de epiloog zijn deze kwesties samengebracht en is expliciet sprake van 'kritische opmerkingen'. En aan de karakterisering van de werkwijze van de bataljonsleiding wordt toegevoegd: 'Of zij daarmee voldeden aan de professionele eisen van leiderschap hangt af van wat men meent dat onder zulke omstandigheden van een bataljonsleiding verwacht moet worden' (rapport 3161). Daarmee is uitgedrukt dat men hier verschillend kan oordelen; zo vermijden de auteurs de rol van personeelsbeoordelaar. Die rol past hun ook niet. Beschrijven en verklaren, daar ging het om.

Ten slotte een passage van De Hoop die wij als (onbedoeld neem ik direct aan) weinig passend hebben ervaren. De wijze waarop het rapport over de massamoorden schrijft, laat volgens hem 'een nare smaak achter bij de lezer. Niet over de feiten, maar wel over de rangschikking en de interpretatie van de feiten en de bewoordingen waarin een en ander wordt gepresenteerd' (298). Hier wordt de morele maatlat aangelegd en worden de auteurs te licht bevonden. Waarom eigenlijk? De Hoop laat na zijn beschuldiging te onderbouwen en zo is het vooral stemmingmakerij. Opnieuw lijkt hij het slachtoffer van zijn behoefte tot (moreel) kwalificeren en, waar dat in het rapport niet gebeurt,

defecten bij de auteurs te zien. Toch springt de huiveringwekkendheid van wat er gebeurde uit de beschrijvingen in het rapport onzes inziens overduidelijk in het oog. Het lijkt er toch op dat het hier gaat om de meest uitvoerige en systematisch gedocumenteerde historische beschrijving van deze massamoorden tot nu toe. Voor historici (en overige wetenschapslieden) is de meest klemmende vraag niet hoe de verwerpelijkheid ervan uit te drukken. Die is toch al evident en ontwijfelbaar. Nee, de echte uitdaging is bij te dragen aan een analyse hoe zoiets kon gebeuren.

Met zo'n verklarende benadering kan de wetenschap eventueel iets wezenlijks toevoegen. Dat vereist een zekere afstandelijkheid in benadering, oog voor vele omstandigheden en factoren op alle niveaus. Dat is ook precies wat het rapport probeert te doen. In die zin levert overigens ook De Hoop interessante beschouwingen, maar niet of nauwelijks in de vorm van *inhoudelijke kritiek* op het rapport. Jammer dat in zijn toon de moralist hier zo de overhand kreeg, want het bemoeilijkt het open wetenschappelijk gesprek over deze zo belangrijke problematiek. Gelukkig is zijn stuk – voor alle duidelijkheid zij het hier herhaald – ook rijk aan boeiende en inzicht verrijkende bijdragen.

De column van Rozemond

Waarschijnlijk wegens het genre van de column maakt Rozemond geen woorden vuil aan waardering. Onder de kop 'Het NIOD en de intellectuele gemakzucht' zet hij met veel aplomb in met: 'Tot de meest overbodige bladzijden van het NIOD-rapport behoren...' (289). Men kan zich afvragen of zo'n opening geschikt is om een serieuze discussie uit te lokken. Toch gaat het om een belangrijke kwestie, waarin volgens ons opnieuw sprake is van een verkeerde 'lezing' van het rapport. De verleiding die lezing intellectueel gemakzuchtig te noemen, zullen wij weerstaan.

Rozemond stoort zich kennelijk aan de passages in het rapport waarin de gang van zaken rond Srebrenica in verband wordt gebracht met een verondersteld moralisme in de Nederlandse politiek. Hij noemt deze passages, behalve overbodig, ook 'belerend' (289). Hij keert zich tegen de kwalificering van het Nederlandse regeringsbeleid in de aanloop naar de uitzending van Dutchbat als *Gesinnungsethik* in tegenstelling tot *Verantwortungsethik*.

Rozemond komt met tal van gissingen waarop deze karakterisering van toepassing zou kunnen zijn. Misschien, zo oppert hij, doelt het rapport op het plan voor de creatie van de *safe areas*. Als er al sprake was van moralisme in de zin van *Gesinnungsethik*, dan zou dat volgens Rozemond ook moeten gelden voor de Verenigde Staten, Rusland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje. Deze landen waren immers de opstellers van het *Joint Action Program* dat het concept van de *safe areas* omarmde. Een verschil

dat hij over het hoofd ziet, is dat géén van deze vijf landen bereid was zelf troepen beschikbaar te stellen voor de *safe areas* (rapport 985) en Nederland wel.

Een andere optie die hij oppert, is dat het rapport met de term *Gesinnungsethik* doelt op het verzet van minister Kooijmans in de zomer van 1993 tegen het plan-Owen-Stoltenberg. Hij noemt het 'schamperen' van de auteurs dat zij kanttekeningen plaatsen bij het feit dat de Nederlandse regering zich tegen dit vredesplan verzet, omdat dit plan de Bosnische regering onvoldoende zou bieden. Wat Rozemond daarbij niet vermeldt, is dat de Nederlandse regering de *enige regering* ter wereld was met dit verzet. Zij wilde daarin volharden, ook als de Bosnische regering zelf, zoals het er volgens Den Haag naar uitzag, bereid was het plan te aanvaarden.

Volgens Rozemond past het het NIOD niet zulke kanttekeningen te maken tegenover 'een intellectuele coryfee als Kooijmans' (289). Het zou over het hoofd zien dat de Nederlandse grondwet, anders dan elders, de regering opdraagt de internationale rechtsorde te bevorderen. Maar het rapport ziet dat in het geheel niet over het hoofd, brengt het desbetreffende artikel 90 van de grondwet expliciet ter sprake en verklaart daarmee waarom Nederland zoveel gemakkelijker dan andere landen op ideële gronden deelneemt aan vredesoperaties (rapport 724 en 1097-1098). Tevens wordt ingegaan op de behoefte aan verduidelijking in de grondwet op dit punt, waarvoor Rozemond pleit (rapport 724).

Als Rozemond zich niet beperkt had tot gissingen omtrent de vraag waarop in het rapport de term *Gesinnungsethik* betrekking had, dan had hij de betekenis beter kunnen onderkennen van de atmosfeer ontstaan in de zomer van 1992 als gevolg van de emoties van Van den Broek en Lubbers. Enerzijds kritiseerden de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement in dat klimaat Groot-Brittannië en Frankrijk omdat hun regeringen te weinig deden in de oorlog in Bosnië-Herzegovina. Anderzijds moesten zij dezelfde regeringen tegelijkertijd smeken gevechtstroepen ter beschikking te stellen voor de bescherming van Nederlandse transporteenheden. Daarmee legde de Nederlandse regering zichzelf de druk op om, zodra de eerste geheel uit vrijwilligers bestaande gevechtseenheid gereed was, die ook ter beschikking te stellen voor de vredesoperaties in Bosnië. Al in augustus 1992 waarschuwden tal van commentatoren in Nederland dat het onverstandig was zo hoog van de toren te blazen, omdat de Nederlandse regering daarmee vanzelf in deze fuik terecht zou komen (rapport 702-704).

Rozemond gaat overigens geheel voorbij aan de reden die de auteurs zelf aanvoeren voor het gebruik van de termen *Gesinnungsethik* en *Verantwortungsethik*. Zij doen dit om aan de in de beschrijving van de internationale politiek gebruikelijke maar 'te simpele tegenstelling van Nederlands idealisme versus realisme of immoralisme bij andere landen' te ontkomen. De

auteurs kozen *in plaats daarvan* voor een onderscheid tussen enerzijds moraliteit in termen van overtuiging en wenselijkheid, en anderzijds moraliteit in termen van haalbaarheid en consequenties (rapport 185).

De auteurs beschouwen deze tweedeling als een bruikbaar analytisch kader voor de beoordeling van de opstelling van de Nederlandse en andere westerse overheden in de periode 1991-1993. Met dien verstande dat daar nog een derde type ethiek aan toegevoegd zou kunnen worden: namelijk de ethiek die Ignatieff omschrijft als *virtue by proxy*, het min of meer afkopen van het geweten door anderen voor de gevolgen daarvan te laten opdraaien (rapport 1102).

Ook in het interne Nederlandse interventiedebat zagen voor- en tegenstanders van gewapend ingrijpen in de Bosnische oorlog zichzelf al dan niet expliciet wel als handelend binnen het schema van de *Gesinnungs-* en *Verantwortungsethik* (zie bijvoorbeeld rapport 692). Het is jammer dat Rozemond niet ingaat op de gebleken bruikbaarheid van dit analytisch instrument in plaats van de gebruikelijke tegenstelling tussen idealisme en realisme. Dan zou hij in het rapport een bijdrage hebben kunnen onderkennen aan de ook door hemzelf kennelijk gewenste verduidelijking met betrekking tot de *Verantwortungsethik* van een (middel)klein land, dat in talloze fora deelneemt aan de internationale besluitvorming. Het NIOD-rapport poogt in ieder geval aanzetten daartoe te geven, niet alleen specifiek met betrekking tot voormalig Joegoslavië, maar ook voor het Nederlands buitenlands beleid in het algemeen (rapport 722 en 1102). Overbodig en intellectueel gemakzuchtig? Dat lijkt wat al te gemakkelijk afgedaan.

Slotopmerking

Voor alle duidelijkheid merken wij tot slot nogmaals op hoezeer wij de ruime aandacht voor het rapport als waardering hebben ervaren. In het bijzonder de scherpzinnige passages die De Hoop op grond van het rapport aan allerlei onderwerpen wijdt zien wij als waardevolle bijdragen aan de interpretatie van de gebeurtenissen en bovendien als belangwekkende politieke appreciaties. Voor zover zijn besprekingsartikel als kritiek was bedoeld (in de koppen samengevat als intellectuele gemakzucht en onevenwichtigheid), berust het onzes inziens echter op een andere lezing van het rapport dan door de auteurs bedoeld. Dit respons-artikel beoogt vooral dat op te helderen.

Over de auteur

DR J.C.H. BLOM (historicus) is directeur van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) te Amsterdam en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is geschreven mede op grond van bijdragen van enkele van de onderzoekers van het rapport *Srebrenica. Een 'veilig' gebied* (Amsterdam, 2002).

Bevordering van de internationale rechtsorde

S. ROZEMOND

PROF. BLOM HEEFT, WAT MIJ BETREFT, IN TWEE OPZICHTEN gelijk. Ten eerste voerde ik inderdaad, naar de aard van een *column*, niet de pretentie van een algehele bespreking, waarvoor ik trouwens ook de nodige expertise mis. Wel keerde ik mij tegen enkele passages over moraal in de buitenlandse politiek van Nederland. En ten tweede komt art. 90 van de grondwet inderdaad een keer in het rapport voor, te weten op blz. 724 in een hoofdstuk over 'emotionalisering van het debat' van medio 1992. Dit was me helaas ontschoten. Ik misbruik nu even die symboliek – een constitutionele overweging moest teruggevonden worden onder de emoties – om toch tot de kern van de zaak te komen. Want waar gaat het om?

Ik had me verbaasd over een schamper verwijt aan het adres van minister Kooijmans dat deze, bij het zoeken naar een vredesformule voor Bosnië, ook nog acht had willen slaan op het *juridisch aspect*. Gezien de op dit punt uitzonderlijk stringente grondwet van Nederland leek het me moeilijk voor een bewindsman destijds, te moeten melden dat de aanspraken van de internationale rechtsorde en een naleving van recente afspraken daaromtrent niet ter zake deden. Dit heeft niets te maken met gevoelens tegenover nationaal belang.

Voorts hechtte ik aan een onderscheid tussen moralisme en legalisme, al was het maar omdat die twee tot diametraal tegengestelde uitkomsten kunnen leiden. Zo bekijken moralisten kwesties meer *ad hoc* en ervaren zij een verwijzing naar regels, afspraken en precedentwerking nogal eens als letterknechterij.

En ten slotte maakte ik bezwaar tegen toepassing *achteraf* van een onderscheid tussen *Gesinnungs-* en *Verantwortungsethik* op het onderhavige geval van beoogde afschrikking, immers aldus, dat bij welslagen van de afschrikking sprake zou zijn geweest van verantwoordelijkheidsethiek, doch nu, in het licht van het falen ervan, met terugwerkende kracht van gezindheidsethiek.

Blom vraagt mij wat ik eigenlijk vind van dat onderscheid dat Weber aanbrengt tussen die twee soorten ethiek. Welnu, daar heb ik weinig mee op. Zogenaamd goede bedoelingen zonder aandacht voor de consequenties zijn voor mij nooit goed en ze leveren geen ethiek op, van welke soort dan ook.

Maar in dit concrete verband zie ik een groter bezwaar.

Waar blijft, in die tweedeling van Weber, het streven naar rechtshandhaving, met alles wat dit impliceert in termen van berekenbaarheid versus willekeur? Dit zou misschien minder klemmen indien Blom en ik niet woonden in een land waar de grondwet nog steeds verplicht tot bevordering van de internationale rechtsorde, en deze laatste dan niet slechts op geduldig papier. Ook los daarvan overigens acht ik elk mengsel van selectiviteit en hypocrisie in de rechtstoepassing bij uitstek explosief. Liever geen beroep op het recht dan een vals beroep, dat lijkt mij een goed uitgangspunt voor idealisme en realisme tegelijk.

Wanneer ik blijkbaar blz. 724 van het rapport mag herlezen als een oproep om de moeizame verhouding tussen *enerzijds* de opdracht in art. 90 van de grondwet en *anderzijds* een uit onmacht geboren feitelijk opportunisme te onderwerpen aan een *agonizing reappraisal*, dan ga ik daar graag in mee. Want wat me maar al te vaak hindert is dat mensen lippendienst bewijzen aan de internationale rechtsorde om vervolgens een minister die daar in de praktijk eens naar omkijkt, *in casu* bij dreigende ontmanteling van een lidstaat van de VN, als een wereldvreemde moralist neer te zetten.

Blom draait het nu zo dat de term 'intellectuele gemakzucht' in het rapport vooral komt te slaan op de ambstermijn van Van den Broek. Dat stond er niet bij. Integendeel, we lezen dat Kooijmans aanvankelijk realiteitszin bezat, maar daarna alsnog in het voetspoor van zijn voorganger trad (blz. 1096); en verderop heet hij een toonbeeld van gezindheidsethiek (blz. 1100), deze laatste omschreven als een houding waarbij iemand geen acht slaat op de gevolgen van zijn handelen (blz. 186). Dit lijkt me het zwaarste oordeel dat een minister kan treffen en het werpt ook een vreemd licht op wat Blom aan De Hoop voorhoudt, namelijk dat het rapport zich bewust onthoudt van 'uitspraken van politieke aard' en van 'streng afkeuring'. Dat die kritiek ook nog is opgetuigd met citaten vanaf het jaar 1864 over een zedelijke roeping van Nederland, draagt aan haar overtuigingskracht, bijvoorbeeld voor de zomer van 1993, verder niets bij.

DR. S. ROZEMOND is o.a. oud-hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Voorlichting over slagschaduw van Srebrenica

PETER M.E. VOLTEN

Bert Kreemers heeft met de publikatie van *De Achterkant van de Maan* gewacht op het verschijnen van het NIOD-rapport over Srebrenica. Het is een relaas van een ooggetuige die een afgewogen oordeel van de NIOD-onderzoekers niet wilde doorkruisen. Het boek is vlot en meeslepend geschreven en is een zeer levendige aanvulling op de meer afstandelijke verhandeling van het NIOD. Hoezeer de feiten al bekend mogen zijn, Kreemers presenteert ze op zo'n manier, dat de lezer onthutst de pagina's omslaat en met telkens hernieuwde verbazing een volgende 'Haagse schaduw' op zich af voelt komen.

Die schaduwen zijn talrijk en komen veelal overeen met nuchtere bevindingen van het NIOD: het gemak waarmee regering en parlement in 1993 instemden met de uitzending, zonder enig operationeel-strategisch inzicht op nationaal of internationaal niveau. 'Taken en operatiegebied waren onbekend.' (blz. 29) Zo ook de onmogelijke situatie van Dutchbat en het geklungel over afspraken aangaande 'luchtsteun' dan wel 'luchtaanvallen'; en het desondanks almaar vasthouden van de regering, Voorhoeve voorop, aan *blijven in Srebrenica*. De schandalen die na de val van Srebrenica zouden volgen, worden beeldend verwoord, zoals het mislukte fotorolletje, de persconferentie met Karremans ('no good guys, no bad guys') en Couzy (geen aanwijzingen voor grootschalige moordpartij) in Zagreb; de gete-

kende verklaring van majoor Franken over de lijst van 'slechts' enkele honderden moslims die VN-bescherming zouden genieten; en het debriefingsonderzoek, dat geheel en al onder de regie van de landmacht stond en waarin oud-minister De Ruiter en voormalig Chef Defensiestaf, Huysen, als slechts 'externe adviseurs' figureerden. Defensievoorzitter Kreemers holde (tevergeefs) achter de feiten aan en zijn minister en hij werden steeds meer slachtoffer van een 'doofpotcultuur', althans een klimaat binnen het ministerie, dat 'niet altijd gunstig was voor waarheidsvinding', zoals Kreemers Van Kemenade later voorzichtig toevertrouwde in diens onderzoek naar een 'doofpotcultuur' (blz. 175).

Hierin ligt waarschijnlijk de grootste bijdrage van Kreemers' boek: het licht dat hij laat schijnen op de onttakeling van een organisatie waarin de regie zoek was en de belanghebbenden slechts hun deelbelangen behartigden. Het is in geen andere publikatie zo duidelijk geschilderd. (Van Kemenade durft in zijn rapport *Omtrent Srebrenica* zelfs te stellen, dat 'er naar mijn overtuiging op grond van dit onderzoek geen sprake [is] van een doofpot'.) In Den Haag werd het een bittere strijd tussen 'wij' en 'zij'. Minister Voorhoeve en 'het Plein' in het algemeen werden door de landmacht in toenemende mate

Bert Kreemers: *De Achterkant van de Maan: Haagse Schaduwen over Srebrenica*.

Amsterdam: Prometheus, 2002; 186 blz.; € 15; ISBN: 90-446-0207-1

gezien als tegenstanders, mensen en instanties die 'eerst een bataljon met een onmogelijke opgave opzadelen en vervolgens – als het misgaat – de commandant en zijn plaatsvervanger als een baksteen laten vallen' (blz. 116). Dat er één en ander was misgegaan, dat werd geleidelijk wel duidelijk(er), ook voor de landmacht. Maar de schade moest beperkt blijven en, zo heette het, de jongens 'valt in ieder geval niets te verwijten.' Het debriefingsonderzoek moest dan ook onder eigen beheer blijven, waarbij 'de verslagen nimmer voor anderen binnen de defensieorganisatie, met inbegrip van de minister, toegankelijk zouden zijn' (blz. 114). Aanvankelijk werd er niet over gepeinsd de betrokkenen, Nederlandse officieren te horen. Kritiek op officieren leidde zelfs tot het sturen van een anonieme brief aan de pers, waarin de Zwarte Piet aan anderen (minister of chef-defensiestaf) werd toegespeeld. De schrijver, een kolonel, kon vervolgens ook weer rekenen op bescherming van de landmachtstaf. Zoals bekend, schroomde de landmacht niet Karremans, een mislukte commandant, tussen de bedrijven door gewoon te bevorderen tot kolonel. De minister en de Nederlandse bevolking hoorden dat pas later.

'Het bij voortduring zichzelf onderzoekende defensieapparaat' maakte het zichzelf moeilijk; telkens bleek er weer iemand te lekken of een eigen ervaring met de pers te delen en pas dan werd de werkelijke toedracht bekend. Sommige zaken stinken zelfs. Het befaamde filmrolletje met opnamen van moordpartijen op moslims wordt onder duistere omstandigheden verprutst. Bij de landmacht was de belangstelling voor de foto's groot, omdat zij mogelijk hadden kunnen tonen hoe Dutchbatters van de moorden getuige waren. Pas in 1998 komt Twan Huys van NOVA in de buurt van een ontknoping en concludeert 'geknoei met cruciale data' en vraagt zich af 'of er sprake is van een cover-up'. Kreemers schrijft over de stukken van het Openbaar Ministerie, die Huys te pakken had gekregen: 'Twan Huys moet zijn ogen niet hebben geloofd. Eerder dan in de processen-verbaal aangegeven, was het Openbaar Ministerie op de hoogte van het mislukken van het fororolletje en nog voordat het rolletje naar het fotolaboratorium van de Marine Inlichtingendienst was gebracht wist het Openbaar Ministerie al dat het rolletje was mislukt.' (blz. 158)

Mysterie blijven de lezer boeien, maar ze doen hem ook gruwen, zoals het pas in 1998 'ontdekte' drama bij observatiepost-Mike, waar op 10 juli 1996 door Nederlandse militairen over mensen (moslims) is gereden. Kreemers had het eerder aangekaart, maar kon het niet of onvoldoende hard maken. Hij maakte slechts vijan-

den, onder wie de plaatsvervangend chef-defensiestaf, Van Baal: 'Kreemers heeft de minister op het verkeerde been gezet. Voortaan moet dit anders, gewoon via de bevelhebber.' (blz. 169) Kreemers kreeg gelijk en het onderzoek van Van Kemenade *Omtrent Srebrenica* uit 1998 zuiverde hem van blaam. Het liet onverlet dat waarheidsvinding op het ministerie van Defensie door vele schaduwen werd verduisterd in de jaren daarvoor.

De kern van de drama's in *Srebrenica* en daarna ligt besloten in het klassieke conflict dat eigen is aan civiel-militaire betrekkingen. Kreemers licht dat concreet voor het geval *Srebrenica* toe: 'Voorhoeve en de landmacht beoordeelden de val van *Srebrenica* vanuit geheel verschillende invalshoeken. Voor een groot deel van de landmacht was de val een operationele, geen beleidsmatige aanlegenschap. Voor Voorhoeve was de val een humanitaire tragedie en de Tweede Kamer sprak hem aan op zijn politieke verantwoordelijkheid als minister van Defensie.' (blz. 117) Niet alleen botsten de visies; ook was in de politiek-militaire betrekkingen de hiërarchie zoek. De landmacht kreeg en nam te veel ruimte voor haar operationele verantwoordelijkheden, maar was niet bij machte die verantwoordelijkheden te dragen. De organisatie was zwak en werd bijna geheel in beslag genomen door de reorganisatie en bezuinigingen na het einde van de Koude Oorlog. De leiding gaf ondermaatse operationele adviezen op grond van slechte over-

wegingen, zoals het redden van de Luchtmobiele Brigade. Operationeel deugde er eigenlijk niets. De communicatie verliep slecht en de gebrekkige uitvoering, nationaal en internationaal, verergerde dit alleen maar.

Tegelijkertijd ontbrak politieke leiding in de hiërarchische verhouding. Het 'primaat van de politiek' werd onvoldoende uitgedragen en ontbeerde de noodzakelijke, doorwrochte kennis van politiek-strategische en militair-operationele aspecten van veiligheidsbeleid. De drie kabinetten en de Tweede Kamer lieten zich leiden door humanitaire overwegingen, maar gingen vaak te makkelijk voorbij aan strategische en operationele overwegingen. Het onder alle omstandigheden 'willen blijven in *Srebrenica*', in gezelschap van een uiterst wankel internationale coalitie, staat daarmee immers op gespannen voet; zo ook het handhaven van onvoldoende en slecht uitgeruste troepen onder leiding van onervaren commandanten en van een gesloten, operationeel verdeelde legertop.

Kreemers publiceerde een artikel in 1999, waarin hij pleitte voor een enquête. Hij moest daarvoor een prijs betalen, zoals hij zelf schrijft (en ook wist) en werd met een soort 'sabbatical' naar Instituut Clingendael gestuurd (blz. 176). Gelukkig maar. Dit boek is de prijs wel waard.

DR. P.M.E. VOLTEN is hoogleraar internationale betrekkingen en organisaties aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centre for European Security Studies (CESS) aldaar.

Aan de deur van de NAVO

BERT KREEMERS

'Bondgenootschappen zijn net als rozen. Na verloop van tijd verleppe ze.' Deze uitspraak van Charles de Gaulle is van tijd tot tijd toepasselijk op de NAVO. Met enige regelmaat wordt de spoedige ondergang van het Noord-Atlantisch bondgenootschap verwacht en zucht het Brusselse hoofdkwartier onder de schier onoverbrugbare tegenstellingen tussen de kibbelende lidstaten. Maar telkenmale slaagt de NAVO erin als de 'hoeksteen voor het [veiligheids- en defensie]beleid' overeind te blijven en aan een nieuwe bloeiperiode te beginnen.¹

Desondanks is met grote regelmaat de vraag aan de orde hoe het Noord-Atlantische bloemenpark erbij staat. Moet anno 2002 het bondgenootschap weer nieuw leven worden ingeblazen of is de NAVO echt dood, ook al houdt het de illusie levend? Na de aanslagen van 11 september is in de Verenigde Staten een nieuw debat over het te voeren veiligheids- en defensiebeleid begonnen, dat in de Europese hoofdsteden zorgvuldig wordt vermeden. De meeste Europese krijgsmachten kost het ongekennde moeite de bocht naar in de huidige veiligheidssituatie passende militaire eenheden en middelen te maken. Het is alsof de vaak met oceaanstomers vergeleken krijgsmachten vastzitten in een scherpe haarspeldbocht. Om nieuwe bedreigingen effectief te bestrijden, roept de grootste bondgenoot, de Verenigde Staten, de Europese bondgenoten op om militaire vermogens radicaal en 'van nul af aan' te veranderen. Bij gebrek aan substantiële verhogingen van de defensiebegrotingen rest de Europese bondgenoten niets anders dan een ingrijpende taakverdeling en sanering van hun militaire inspanningen. Dat vereist politieke moed en veel tijd. Op korte

termijn zijn op dat vlak niet meer dan beloften en beginselafspraken te verwachten.

Op de NAVO-top in Praag op 21 en 22 november

2002 worden de nieren geproefd van de Europese bondgenoten, die op dit vlak vaak oude ressentimenten levend proberen te houden.

De weg naar de NAVO-top in Praag bevat nog meer obstakels. Negen landen kloppen op de deur van het bondgenootschap: Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Macedonië, Albanië, Slowakije, Bulgarije en Roemenië. Zijn deze landen gereed en in staat deel te nemen aan de NAVO? En hoe verhoudt hun toetreding zich tot de discussie over de toekomst van het bondgenootschap? Het Centre for European Security Studies van de Rijksuniversiteit Groningen geeft op deze vragen antwoord. Allereerst leggen de auteurs de door de NAVO zelf gehanteerde criteria bij de 'on a case-by-case basis'-vaststelling van de geschiktheid van kandidaat-landen onder de loep. Deze criteria betreffen de mate waarin de kandidaten beschikken over een goed en democratisch functionerend politiek systeem, een markteconomie en goed en democratisch geregelde verhoudingen tussen hun krijgsmachten en hun regeringen en parlementen. De wijze waarop ze met minderheden in hun landen omgaan en hun geschillen met buurlanden hebben geregeld of op vreedzame wijze willen regelen, maakt vanzelfsprekend deel uit van de door de NAVO te maken afweging. Uiteraard is ook aan de orde of en in hoeverre de kandidaten kunnen bijdragen aan de (militaire middelen van de) NAVO.

De kandidaat-landen kunnen echter niet over een kam worden gescho-

Margriet Drent, David Greenwood, Sander Huisman en Peter Volten: Organising National Defences for NATO Membership. The Unexamined Dimension of Aspirants' Readiness for Entry.

Groningen: Centre for European Security Studies, 2002; 179 blz.; € 14; ISBN: 90-76301-17-4

ren. Daarvoor verschillen deze landen en hun krijgsmachten te veel van elkaar. De Groningse onderzoekers hanteren dan ook een voor de hand liggende indeling in hun *Harmonie Paper*. In de eerste plaats richten zij zich op 'start-from-scratch' landen: de Baltische staten, Macedonië en Slovenië. Deze kleine, zich uit een groter staatsverband losgemaakt hebbende landen zijn na hun onafhankelijkheid begonnen met de opzet van een in omvang bescheiden krijgsmacht, waarbij de Baltische staten hebben gekozen voor onderlinge samenwerking en aansluiting bij de krijgsmachten van andere landen. Naast deze 'beginners' is sprake van 'discontinuity'-landen: Albanië en Slowakije. Deze landen beschikten over een krijgsmacht, maar moesten na de politieke en economische ineenstorting in 1997 (Albanië) en het uiteenvallen van Tsjechoslowakije een 'nieuw model' voor hun krijgsmacht kiezen. De derde groep kandidaat-landen bestaat uit Bulgarije en Roemenië, die al jaren worstelen met de reductie, rationalisatie en herstructurering van hun op een oude leest geschoeide krijgsmachten.

Met zulke uiteenlopende verschillen is het geen gemakkelijke opgave om de plussen en de minnen van het NAVO-lidmaatschap van elk kandidaat-land in kaart te brengen. De Baltische staten beschikken over krijgsmachten die veel ervaring hebben in samenwerking met andere landen, waaronder NAVO-bondgenoten. Maar

de omvang van hun militaire inspanningen is zonder gewicht en betekenis voor de gezamenlijke bondgenootschappelijke militaire samenwerking. Vanwege hun onderlinge en intensieve militaire samenwerking kan van een 'case-by-case'-afweging geen sprake zijn. De drie Baltische staten dingen gezamenlijk naar het NAVO-lidmaatschap. Slovenië lijkt van alle negen kandidaten de beste papieren te hebben. De sterke kanten van de Sloveense kandidatuur overschaduwden volgens de Groningse onderzoekers de zwakke plekken in het in Ljubljana gevoerde defensiebeleid. Tegenover een sterke markteconomie en de ontwikkeling naar een stabiele democratische rechtsstaat staan de onwil en het onvermogen een gepaste, betaalbare en geschikte militaire bijdrage aan de NAVO te leveren.

Een nog harder oordeel vellen de onderzoekers over Albanië en Macedonië. Dit laatste land heeft nog een heel lange weg te gaan voordat het in alle opzichten in aanmerking kan komen voor het NAVO-lidmaatschap. Dat geldt ook voor Albanië, dat met vallen en opstaan de last van het verleden op veiligheids- en defensiegebied poogt af te werpen en de gang

naar een democratische rechtsstaat tracht te maken.

Gecomplieerder is de afweging voor Roemenië, Bulgarije en Slowakije. Deze drie landen zijn pas kort geleden begonnen met het maken en uitvoeren van plannen voor hun toekomstige defensieorganisatie. Dat maakt de vaststelling van hun geschiktheid voor het NAVO-lidmaatschap er niet makkelijker op. De kans van slagen van dergelijke ambitieuze aanpassingen vinden de Groningse onderzoekers het grootst in Bulgarije, dat naar hun inschatting sterkere kaarten in handen heeft dan de twee andere landen. Maar wanneer alle negen nieuwe kandidaten (en in een afzonderlijke beschouwing ook de drie eerder toegetreten nieuwe lidstaten: Polen, Hongarije en Tsjechië) de revue hebben gepasseerd, blijft de lezer zitten met de duidelijke boodschap dat van een uitbreiding géén nieuwe impuls uitgaat voor het naar lucht happende bondgenootschap.

Het onderzoek van het 'Centre for European Security Studies' ontleent zijn betekenis aan de gedetailleerde, maar nimmer te gedetailleerde beschrijving en analyses van de afzonderlijke landen. Met grote precisie ontleeden de auteurs het vraagstuk

van de uitbreiding en ze doen hierbij geen moeite hun uitgebreide kennis van zowel de krijgsmacht als andere sectoren in die landen te verbergen. Voor alle *insiders* en *outsiders* met belangstelling voor de verdere toekomst van de NAVO is de bundel een toegankelijke en onmisbare gids langs een van de valkuilen op weg naar de Praagse NAVO-top.

Noten

- 1 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken', Strategisch Akkoord voor kabinet-CDA/LPF/VVD, 3 juli 2002, blz. 27. Dit zelfde strategische akkoord bevat 'ingrijpende gevolgen' voor de defensiebegroting. Volgens de *Defensiekrant* gaat het om een bezuiniging van 'ruim honderd miljoen euro in 2003 oplopend tot meer dan 225 miljoen euro in 2006', in: *Defensiekrant*, nummer 26, 11 juli 2002.
- 2 Arnout Brouwers, 'De Navo is dood, maar houdt de illusie levend', in: *de Volkskrant*, 8 juni 2002.

BERT KREEMERS was van 1999 tot eind vorig jaar verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

België en Nederland in Europa: belangen en temperament

J.W.L. BROUWER

In zijn bespreking van Hellema's geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen hield de Gentse hoogleraar Rik Coolsaet een enthousiast pleidooi voor een vergelijkend onderzoek van de buitenlandse politiek van België en Nederland.¹ Men kan hem daarin alleen maar ondersteunen: zo'n vergelijking levert ongetwijfeld een interessant beeld op van wat die twee ogenschijnlijk zo soortgelijke landen 'gemeenschappe-

lijk' hebben en van wat hun 'eigen' is. Coolsaets pleidooi is des te aanstekelijker als men de herziene versie van zijn eigen boek, *België en zijn buitenlandse politiek*, heeft gelezen.

Voor wie indertijd geen kennis nam van Yvan Vanden Berghes bespreking van de oorspronkelijke uitgave:² het gaat hier om een

Rik Coolsaet: *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000*.

Leuven: Uitgeverij Van Halewyck, 2001 (3e herziene en aangevulde druk); 725 blz.; ISBN: 90-5617-348-0

geschiedenis van het Belgisch buitenlands beleid sinds 1830. De studie, waarin de periode na 1940 overigens de meeste aandacht krijgt, steunt bijna volledig op secundaire bronnen. De hoofdstelling is dat economische

belangen de bepalende factor zijn voor het beleid. Yvan Vanden Berghe wees er al op dat de auteur deze stelling eigenlijk niet hard kan maken, ja, dat Coolsaet zelf voldoende materiaal aandraagt om een en ander sterk te nuanceren. Als voorbeeld noemde Vanden Berghe dat België's terugkeer naar de neutraliteit in 1936 niet alleen was ingegeven door economische belangen. In de nieuwe uitgave is deze tegenstrijdigheid nog steeds aanwezig. In weerwil van zijn stelling definieert de auteur het 'vitale belang' van België zelfs 'in termen van enerzijds economische voorspoed en anderzijds politieke onafhankelijkheid' (blz. 555). Het meest sprekende voorbeeld vind ik het Europese supranationalisme van Paul-Henri Spaak in de jaren '50 en '60, dat ook volgens Coolsaet vooral politiek was gemotiveerd.

Overigens heeft Coolsaet zijn boek grondig herzien en aangevuld. Zo verwerkte hij veel nieuwe literatuur. Ook kreeg de Congo/Afrika-politiek een duidelijker plaats in het boek. Maar de voornaamste verandering is de toevoeging van een hoofdstuk over de jaren 1990-2000. Mede omdat de auteur een deel van deze periode van dichtbij meemaakte als adjunct-kabinetschef van achtereenvolgens de minister van Defensie en die van Buitenlandse Zaken, is dit hoofdstuk bijzonder interessant. Op heldere wijze toont Coolsaet hoe na de grondwetswijziging van 1993 het buitenlands beleid een andere vorm kreeg. Sedertdien is België een federale staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten. Dat leverde op het eerste gezicht een ingewikkeld geheel van coördinatiemechanismen op, waarin zowel de federale ministeries als de deelstaten zijn vertegenwoordigd. Coolsaet laat evenwel zien dat, tegen alle verwachtingen in, de federale diplomatie 'de rode draad' ging vormen in dat moeilijk te ontwarren geheel. Het (drastisch hervormde) ministerie van Buitenlandse Zaken moest weliswaar zijn exclusie-

ve rol in de besluitvorming opgeven, maar slaagde erin een 'draaischijf' te worden van de behartiging van een politiek die mede door andere actoren werd geformuleerd: als neutrale scheidsrechter tussen verschillende belangen speelde het ministerie de afgelopen jaren een onmisbare coördinerende rol. Met recht spreekt de auteur hier van 'de wedergeboorte van de diplomatie'. Ook over de inhoud van het beleid komt Coolsaet in het nieuwe hoofdstuk tot interessante beschouwingen, die – vooral wat betreft de Europese en Atlantische samenwerking – goed aansluiten bij de eerdere hoofdstukken.

Het is natuurlijk op dit terrein dat de vergelijkingen met Nederland voor het oprapen liggen. In naoorlogse periode liepen de grote lijnen van het Atlantische en Europese beleid van de twee landen bijna volledig parallel. Samengevat kende het Belgische beleid volgens Coolsaet vanaf de jaren '50 tot in de jaren '80 drie 'leidmotieven': 1 het atlanticisme als centraal referentiekader voor het beleid; 2 de ontwikkeling van een Europese constructie, zoveel mogelijk beperkt tot de economische sfeer; en 3 een supranationale oriëntatie. Het was vooral Spaak (minister van Buitenlandse Zaken van 1940 tot 1949, van 1954 tot 1957 en ten slotte van 1961 tot 1966) die richting gaf aan dit beleid. Spaak maakte het Belgische beleid volgens Coolsaet ondergeschikt aan het Atlantisch bondgenootschap. En het was Spaak wiens pragmatisch supranationalisme leidraad werd voor de Belgische Europa-politiek: het supranationalisme was niet zozeer een *doel* op zich zelf, als wel een *middel* om de zelfstandigheid van een klein land als België te garanderen, want door nationale bevoegdheden af te staan worden immers ook de pressiemiddelen van de grote staten ingeperkt. Dit is bijna letterlijk de samenvatting van de uitgangspunten van het Nederlandse beleid in die jaren. De auteur vindt die overeenkomst kennelijk zo treffend, dat hij

zelfs formuleringen gebruikt uit de Nederlandse literatuur om de Belgische posities onder woorden te brengen.

Maar hoezeer de *uitgangspunten* van de twee landen ook overeenkwamen, de *uitwerking* ervan liep vaak uiteen. Coolsaet laat zien dat België zich traditioneel economisch en politiek oriënteerde op zijn *directe buurlanden*. De Nederlandse blik was daarentegen naar het *westen* gericht, ondanks het grote economische belang van Duitsland. En hoe Atlantisch België volgens Coolsaet ook was, het verhinderde niet dat Brussel vanaf de jaren '60 stelselmatig pleitte voor de opbouw van een Europese pijler in het bondgenootschap. Terwijl in Nederland zelfs de PvdA in de jaren '70 niet principieel afweek van de Atlantische koers, koesterden politieke partijen in België ideeën over een Europa dat los zou staan van de supermogendheden.

Coolsaet heeft kennelijk veel sympathie voor dergelijke gedachten, want de Atlantici moeten het in zijn boek vaak ontgelden. Zo noemt hij Spaaks trouw aan de NAVO een 'dogmatische ontsporing'. Mij dunkt dat Coolsaet het Belgisch atlanticisme te zwaar aanzet, zeker in vergelijking met het Nederlandse beleid. Zelfs Spaak zocht in de jaren '60 toch ijverig naar compromissen met de anti-Amerikaanse Europa-politiek van generaal De Gaulle? Coolsaet constateert nogal brommerig dat België vaak vooraan liep bij de inspanning voor de NAVO: in 1951 kende het de langste dienstplicht in het bondgenootschap en in de jaren '70 gaf het als enige lidstaat gehoor aan het NAVO-besluit om de defensiebegroting jaarlijks met 3% te verhogen. Dat eerste punt is juist, maar Coolsaet vermeldt niet dat België al in 1952 de dienstplicht fors verkortte en in 1957 zelfs nog verder terugging (tot ergernis van Den Haag). Het tweede voorbeeld staft Coolsaet niet met cijfers, zodat het in het luchtledige blijft hangen – defensie-uitgaven zijn immers bijzonder moeilijk vast te stellen. In

elk geval gaf België in de jaren '50 en '60 relatief minder uit aan defensie dan Nederland. De zuinige premier Willem Drees – die in vergelijking tot België onder zware Amerikaanse druk stond de defensie-inspanning te verhogen – verzuchtte in november 1952 'dat de Belgische "windodressing" beter is geweest dan die van Nederland'. Een Atlanticus als minister van Defensie Piet de Jong schrok er in juni 1964 zelfs niet voor terug de Belgen te beschuldigen van klaploperij.³ Het is duidelijk dat de Atlantische soep in België aanzienlijk minder heet werd gegeten dan in Nederland.

Ook wat het *supranationalisme* betreft was Nederland lange tijd strenger in de leer dan België. Het lijkt erop of Brussel hier altijd, althans tot voor kort, nogal pragmatisch mee omging. Zo kwam begin 1966 het zogenoemde compromis van Luxemburg deels uit Belgische koker. Spaak zocht een uitweg uit de 'lege-stoelcrisis' en stelde – tot ongenoegen van de Nederlandse regering – al in september 1965 voor een uitzondering te maken op de in het EEG-verdrag aangekondigde (en door De Gaulle zo gehate) invoering van stemming-bij-meerderheid. Gedurende de jaren '70 kwam Den Haag herhaaldelijk in het geweer tegen de Belgische voorstellen voor intergouvernementele Europese samenwerking inzake de buitenlandse politiek. De afgelopen vijf à tien jaar hebben Nederland en België op dit terrein van plaats verwisseld. Nederland is veel pragmatischer geworden over de inrichting van de EU, terwijl België onze 'theologische' opstelling overnam. Coolsaet verklaart dit voor België vooral uit de binnenlands-politieke evolutie: de totstandkoming van de Europese federatie maakt de nationale staten minder belangrijk en geeft daardoor aan de Belgische federalisering een extra legitimiteit.

Een *derde verschil* tussen Nederland en België lag in het *economisch beleid*. Vanaf de oprichting van de EEG was België veel minder geïnte-

resseerd in vrijmaking van de handel, ja, veel protectionistischer dan Nederland. Ook woog het belang van uitbreiding van de gemeenschappelijke markt voor Brussel veel minder zwaar dan voor Nederland. Het is in dit verband jammer dat Coolsaet weinig aandacht besteedt aan de Belgische economische belangen in de periode na 1945. Wat betreft de jaren vóór de Eerste Wereldoorlog doet hij dat wél. Hier wreekt zich misschien dat de auteur zich geheel verlaat op secundaire literatuur. Daardoor is het boek niet geheel evenwichtig, zelfs als men buiten beschouwing laat dat Coolsaet juist wil bewijzen dat economische belangen de bepalende factor zijn.

In de bespreking van Hellema's boek roept Coolsaet op tot het houden van 'enkele Belgisch-Nederlandse wetenschappelijke congressen' om de talrijke verschillen in het beleid van de twee landen te verklaren. Intussen geeft hij al een aanzet: volgens hem zou het verhelderend zijn het buitenlandse beleid vooral te beschouwen als de voortzetting van de binnenlandse politiek en niet zoals Hellema als een georganiseerde aanpassing aan de omstandigheden. Deze stelling moet nader worden uitgewerkt. Want net als voor Coolsaets these van het primaat van de economische belangen, kan men op dit punt in zijn boek allerlei aanwijzingen vinden voor het tegendeel. Coolsaet laat namelijk veelvuldig zien dat België zich moest aanpassen. Eind jaren '60 kon bijvoorbeeld de ontspanningspolitiek van Pierre Harmel, gezien de slechte Oost-Westverhoudingen, slechts van korte duur zijn. Ook verschillen Coolsaets 'aandrijfriemen' van de buitenlandse politiek nauwelijks van Hellema's 'fundamenten', zoals de natuurlijke ligging van een land, zijn positie in de wereldeconomie en in de internationale machtsstructuur.

In aansluiting op Coolsaets voorstellen zou men nóg een verklaringgrond kunnen aanvoeren voor de verschillen in het Nederlands en Belgisch beleid: de verschillen in de *his-*

torische ervaringen. Ook hier biedt Coolsaets boek trouwens aanknopingspunten. Hij laat bijvoorbeeld zien hoe de ervaringen in de eerste jaren na de Eerste Wereldoorlog – toen het Verenigd Koninkrijk weigerde het leiderschap over Europa op zich te nemen en België op het continent alleen met Frankrijk achterliet – na de Tweede Wereldoorlog een rol speelden. Dat verklaart voor een deel waarom de Belgische regering lange tijd zo hardnekkig pleitte voor Westeuropese samenwerking onder Britse leiding, terwijl de Nederlandse beleidsmakers al in de Londense ballingschap een Atlantische koers gingen varen. Een tweede toevoeging die ik zou willen suggereren, is te kijken naar de *verschillen in mentaliteit*. De fraaiste beschrijving van de Nederlands-Belgische verhoudingen is ongetwijfeld die van Etienne Davignon in een interview met *NRC Handelsblad* uit november 1972. Davignon (op dat moment directeur Politieke Zaken van Buitenlandse Zaken) wees erop dat Belgen en Nederlanders niet alleen 'niet altijd dezelfde belangen' hadden, maar ook een verschillend temperament: 'Ons temperament is meer pragmatisch. Wij azen op iedere mogelijkheid om een stap vooruit te doen. Van een heel klein stapje voorwaarts maken wij dan een enorm succes, terwijl het voor de Nederlanders een nederlaag is omdat ze niet meer hebben gekregen. Wij zijn meer "bon vivants" dan u, meer opportunistisch of, als u dat woord liever niet hebt, meer optimistisch.' Misschien dacht Davignon aan een incident dat kort daarvoor had plaatsgevonden op de EEG-top in Parijs. De Belgische delegatie wilde er een voorstel doen voor de vorming van een Europese 'confederatie'. De Nederlanders verzetten zich fel tegen dat woord omdat het naar hun mening te veel intergouvernementeel smaakte en te weinig supranationaal. Premier Gaston Eyskens antwoordde evenwel 'niet aan woorden te hechten' en hield voet bij stuk.⁴ Het is fas-

cinerend om te zien dat de rollen recentelijk zijn omgedraaid en dat het eens zo wendbare België thans – in Coolsaets woorden – de ‘apostel van het federale Europa’ is geworden.

Ook al kan men soms van mening verschillen over Coolsaets analyses, met dit interessante en uitdagende overzichtswerk heeft hij in elk geval een uitstekende aanzet gegeven voor een nadere vergelijking van de Belgi-

sche en de Nederlandse buitenlandse politiek. Het is te hopen dat de door hem geopperde congressen ter zake spoedig worden georganiseerd.

Noten

- 1 *Internationale Spectator*, 56 (2002), blz. 217-219.
- 2 *Internationale Spectator*, 52 (1998), blz. 596-597.

- 3 Nationaal Archief Den Haag, Notulen ministerraad, 24 november 1952 en 5 juni 1964.
- 4 Nationaal Archief Den Haag, Notulen ministerraad, 21 oktober 1972.

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

Twee eeuwen Brits-Nederlandse betrekkingen

A.G. HARRYVAN

Herbilateralisering van de interstate-betrekkingen vormde een opvallend kenmerk van het Europa van de jaren negentig van de vorige eeuw. Academische reflectie op haar betekenis en mogelijkheden voor Nederland verscheen onder meer in de Clingendael-bundel *Nederland zoekt het tweegesprek; neobilaterale accenten in de Europese politiek* (Den Haag, Instituut Clingendael, maart 1999), onder redactie van Alfred Pijpers. Ook de langere-termijn- en historische analyse van de bilaterale betrekkingen mag zich in een nieuwe belangstelling verheugen. De voorliggende publikatie, geredigeerd door Ashton en Hellema, belicht de Britse-Nederlands politieke en economische betrekkingen vanaf de Napoleontische periode tot de vroege jaren zeventig van de twintigste eeuw. Men zou het niet verwachten van een produkt van een collectieve, zelfs bilaterale onderneming, maar toch laat dit boeiende en zaakrijke boek zich lezen als een roman.

In hun inleiding bij de veertien gebundelde bijdragen van historici uit beide landen onderkennen de redacteuren een gedeelde Anglo-Nederlandse ideologie, gericht op vrijhandel, handelsbevordering, stabiele binnenlands-politieke en internationale verhoudingen en – na de

Tweede Wereldoorlog – een gemeenschappelijk atlanticisme. De verstandhouding tussen de twee landen kan omschreven worden als een van asynchrone interdependentie. Omwille van de Europese machtsbalans bejegende Engeland voor en na de Napoleontische bezetting zijn handelspolitieke concurrent en koloniale rivaal met zorg, aldus Van Goor. En Van Sas illustreert met kracht van argumenten de afhankelijkheid van het negentiende-eeuwse Nederland van de *Pax Britannica*; anders dan Voorhoeve evenwel concludeert hij niet tot een ‘informele alliantie’ tussen de twee landen. Waar de belangen van het koloniale rijk en die van het Europese rijkdeel niet gelijk opliepen, lag zo’n bondgenootschap niet in de rede en prevaleerde het neutraliteitsconcept. De ‘bijzondere relatie’ met het Verenigd Koninkrijk werd gedurende de Eerste Wereldoorlog zwaar op de proef gesteld, mede als gevolg van dit neutraliteitsstreven, aldus Frey. Een extra belasting, belicht door de twee redacteuren, vormde de zogenoemde Keizerskwetsie, toen de Duitse keizer Wilhelm II

Nigel Ashton en Duco Hellema (red.), *Unspoken Allies. Anglo-Dutch relations since 1780. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001; 292 blz.; € 20,42; ISBN: 90-535-6471-3*

aan het eind van de oorlog naar Nederland vluchtte, dat zich zo blootgesteld zag aan het verwijt een ‘oorlogsmisdadiger’ te herbergen. De bijzondere relatie zou door dit incident evenwel niet blijvend worden geschaad.

Klemann belicht de economische relatie tussen beide zijden van de Noordzee gedurende het Interbellum. Het nieuwe protectionisme in Europa noopte Den Haag de Nederlandse exporten naar Engeland zwaar te subsidiëren. Van Diepen en Moore belichten de veiligheidspolitieke relatie met het Verenigd Koninkrijk gedurende deze periode. Afzijdigheid en neutraliteit blijven de sleutelwoorden, tegelijkertijd groeide het besef dat in een komende Europese oorlog op zijn minst het Nederlandse luchtruim in de strijd betrokken zou worden. Omgekeerd waren de Britten tot diep in de jaren dertig er wars van zich formeel aan de Nederlandse territoriale integriteit te committeren.

Kersten en Van Faassen analyse-

ren de Anglo-Nederlandse betrekkingen ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. Het gemeenschappelijk oorlogsdoel kon het machtsverval van beide staten niet verhullen, waarbij in weerwil van de overwegend soepele samenwerking de Nederlandse regering-in-ballingschap *de facto* grotendeels van haar Britse evenknie afhankelijk was. De Jong beschrijft de Britse rol in de dekolonisatie van Nederlands-Indië en Asbeek Brusse de naoorlogse handelsbetrekkingen. Mede onder invloed van het Duitse *Wirtschaftswunder* en de Europese integratie verminderde de Nederlandse exportafhankelijkheid van de Britse markt. Maar omgekeerd was er het schrikbeeld van opsluiting in een protectionistisch continentaal blok, economisch en politiek losgeweekt van Engeland. Vandaar de nadrukkelijke Nederlandse steun voor de Britse EEG-lidmaatschapsaanvragen gedurende de jaren zestig, als onderzocht door Ludlow en Young. Hun bevindingen zijn weinig complimenterend, al wordt de lat wel heel hoog gelegd: Nederland blijkt immers niet bereid tot het 'ultimate sacrifice' om het Verenigd Koninkrijk binnen te loodsen. Afbreuk aan de wél gegeven verbale steun doen namelijk de

Nederlandse belangen bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EEG en Den Haags onwil met Frankrijk te breken. Luns' inspanningen voor de goede zaak sorteerden bijgevolg weinig positief effect. Hellema sluit af met een uiteenzetting over de Nederlands-Britse betrekkingen gedurende het begin van de jaren zeventig, toegespitst op het vraagstuk van de oliecrisis. In deze energiepolitieke episode toonde de regering-Den Uyl zich liberaler en atlanticistischer dan de Britse regering-Heath.

De rode draad door alle bijdragen is de ongelijke statuus van de twee staten, overigens mede een gevolg van het gekozen tijdvak: de huzarenstukjes waarmee De Ruyter de Engelsen de stuipen op het lijf had gejaagd; de Nederlandse rol in de *Glorious Revolution*; en de predominantie van de Nederlandse republiek gedurende de tweede helft van de 17de eeuw, ze behoren tot het verder verwijderde verleden. Nederland vormde sedert 1715 een mogendheid van het tweede plan. Omgekeerd kon Groot-Britannië zich gedurende de twee behandelde eeuwen meestentijds met recht een grote mogendheid wanen, met sturende invloed op de ontwikkelingen op het continent. Pas een verinnigde lots-

verbondenheid, zoals tot uitdrukking gebracht in het Britse EEG-lidmaatschap, zou hierin vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw belangrijke verandering brengen. En die periode van de afgelopen dertig jaar valt, op vier pagina's nawoord na, buiten het bereik van dit boek. Op goede gronden overigens, want de dertig-jaartermijn voor kabinetsarchivalia legt harde beperkingen op aan de diplomatieke geschiedschrijving *pur sang*, dat wil zeggen op basis van het primaire bronnenmateriaal.

Met respect voor die keuze acht ik het dan wel curieus dat deze historische publikatie aan de man wordt gebracht met de portretten van Kok en Blair op de omslag. Samen met het open einde van de ondertitel zet dat de koper en lezer op het verkeerde been. Dat het overigens, ondanks genoemde beperking, wel degelijk mogelijk is structuur en overzicht te brengen in ons beeld van de Brits-Nederlandse betrekkingen van de laatste dertig jaar, bewijst de daaraan gewijde bijdrage van Steven Everts in het bovengenoemde *Nederland zoekt het tweegesprek*.

A.G. HARRYVAN doceert Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Landsgrenzen, bestuurlijke netwerken en ruimtelijke planning

BEN HOETJES

Het recht zelf te beslissen over het gebruik van het eigen grondgebied raakt een gevoelige snaar in politiek en bestuur. Niet alleen bij de herindeling van gemeenten, maar ook bij de samenwerking in Europa kan deze snaar gemakkelijk worden geraakt en tot heftige reacties leiden. De exclusieve bevoegdheid over het ruimtegebruik raakt het hart van de nationale

soevereiniteit.

Tegelijkertijd doen zich bij het ruimtegebruik processen voor – bedrijfsvestiging, verkeer – die over nationale grenzen heengaan, en zich goeddeels onttrekken aan de greep van de nationale staat. Met de

J. de Vries: Grenzen verkend – internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux. Delft: Delft University Press (serie *Stedelijke en regionale verkenningen* no. 27), 2002; 383 blz.; € 46,10; ISBN: 90-407-2263-3 (dissertatie Universiteit van Amsterdam)

afschaffing van fysieke grenscontroles in het Schengengebied en de invoering van de euro worden deze proces-

sen potentieel steeds belangrijker. Ook is er sinds het Verdrag van Maastricht rond de EU-besluitvorming een steeds dichter netwerk van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking in Brussel ontstaan op vrijwel ieder beleidsterrein, variërend van defensie tot belastingen of ruimtelijke ordening. Jacques Delors heeft het terrein van de ruimtelijke ordening zelfs aangeduid als 'terrein van de toekomst' voor EU-beleid.

Binnen de Benelux is de samenwerking op dit terrein al geruime tijd geleden, sinds de jaren '70, op gang gebracht. Toen de Benelux-douaneunie in de loop van de jaren '60 was voltooid, ging men op zoek naar nieuwe terreinen van samenwerking. Er werd een Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening ingesteld (1969), een Benelux-regeringsconferentie besloot een globaal structuurplan voor de Benelux-regio op te stellen (1975), een eerste Globale Benelux Structuurschets werd vastgesteld (1986), en na bijstelling een Tweede Benelux Structuurschets (2000), vergezeld van een actieprogramma. Op een geografisch kleinere schaal, de Rijn-Schelde-delta, ontstond grensoverschrijdende activiteit, toen de Nederlandse Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) het begrip 'regio's op eigen kracht' introduceerde, hetgeen door de provincies (Zeeland, Noord-Brabant, Zuid-Holland) werd gezien als stimulans om over de landsgrens te zoeken naar samenwerkingsmogelijkheden in het Westerschelde-bekken. Na enig voorbereidend werk in opdracht van overheden en bedrijfsleven tekenden de betrokken overheden een intentieverklaring: er moest een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief worden geproduceerd (dat gebeurde in 1999) door een projectteam, begeleid door een bestuurlijke stuurgroep en een ambtelijke begeleidingsgroep.

Het proefschrift van De Vries, die bij deze beide samenwerkingsverbanden als 'participerende waarnemer' nauw betrokken was, onderzoekt in hoeverre de wording en de doorwer-

king van de Benelux Structuurschets en het Rijn-Schelde-delta-perspectief kunnen worden gezien als voorbeelden van werkelijke internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux.

Als onderbouwing en achtergrond van deze twee *case studies* behandelt De Vries allereerst enige plannings-theoretische concepten (overheidmarkt, rationaliteit, afstemming, sturing, programmering, communicatie). Vervolgens gaat hij in op de politiek-bestuurlijke betekenis van landsgrenzen, en op de diverse ruimtelijke planningsculturen in Nederland, België en Luxemburg. Depolitisering en verambtelijking in Nederland, partijpolitisering in België (met grote verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië op het punt van de regionale identiteit) en een sterke Luxemburgse oriëntatie op Frankrijk en Duitsland komen daarbij naar voren.

Uit de beschrijving en analyse van de Benelux Structuurschets en het Rijn-Schelde-delta-perspectief komen interessante overeenkomsten en verschillen naar voren. In de eerste casus speelden *nationale overheden* (voor België ook de gewesten) de hoofdrol, in de tweede casus stonden de Nederlandse en Belgische *provincies* vooraan (naast, aanvankelijk, de Kamers van Koophandel). In de eerste casus vormde het Benelux-verdrag de formele paraplu voor de plannemakerij – overigens betekende dit ook dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid weer 'terugvloeiende' naar de nationale overheden; in de tweede casus bleef de formele status van de afspraken onduidelijk. Ook daar echter trokken de overheden zich op belangrijke momenten steeds weer terug 'achter de grens'. In de Benelux is de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland veel minder problematisch dan de samenwerking van Wallonië en Luxemburg enerzijds met Vlaanderen en Nederland anderzijds – hier ligt de Achilleshiel van de Benelux. Bij de Rijn-Schelde-delta ontstaat de indruk dat pas na de ondertekening van de Waterverdra-

gen tussen Nederland en België (1995) en na het akkoord over het HSL-tracee de Vlaamse bereidheid groeide – ook onder aandrang van de Benelux – mee te gaan met de Nederlandse wens een gezamenlijk ruimtelijk perspectief te ontwikkelen. Overigens is de doorwerking van dit inmiddels vastgesteld perspectief nog onduidelijk.

Er zijn ook sterke overeenkomsten tussen de twee *case studies*. De doorwerking van de grensoverschrijdende ruimtelijke plannen is zeer onzeker, omdat de partijen zich voortdurend bestuurlijk verschansen achter de landsgrenzen. De ambities worden bij de aanvang hoog gesteld. Men wil niet alleen maar communiceren, maar vooral 'programmeren' en tot concrete beslissingen/afspraken komen, en men wil niet zozeer onderling afstemmen als wel 'sturen' op het grensoverschrijdend niveau. Deze ambities leiden tot zware teleurstelling in de fase waarin de opgestelde plannen een draagvlak nodig hebben om in beleid te worden omgezet.

Een tweede overeenkomst kan zijn dat er sprake is van bestuurlijke 'overbevoegdheid' – vele overheden (Euregio's, grenscommissies, Benelux-organen, projectmatige samenwerkingsverbanden, EU-Interreg-programma's) houden zich met dezelfde zaken bezig, zonder onderlinge communicatie, en – mede daardoor – zonder effectieve doorwerking. Opschoning en stroomlijning in het grensoverschrijdend bestuurlijk werk zou geen overbodige luxe zijn.

Een laatste gemeenschappelijke conclusie: onder de experts die de plannen opstellen ontstaat toch gaandeweg een gezamenlijke visie. Op basis van de gezamenlijke *professionaliteit* – planologen, geografen, enz. – spreekt men dezelfde taal en komt men in het projectteam intern tot gezamenlijke conclusies. Ook in de ruimtelijke ordening bestaat een internationale 'epistemic community'. In de *politiek-bestuurlijke* begeleidings- en stuurgroepen komt echter voortdurend het taboe op zo'n gezamenlij-

ke visie naar voren: ('plannen mogen geen plan heten'), met als gevolg dat de experts danig gefrustreerd raken.

De Vries trekt in zijn overtuigend en toegankelijk proefschrift weinig hoopvolle conclusies. Nationale grenzen zijn nog steeds buitengewoon belangrijk in de beleidsvorming, samenwerking moet het afleggen tegen concurrentie-overwegingen, en de legitimiteit van grensoverschrijdende ruimtelijke afstemming – die voor burgers en bedrijven zonneklaar is – blijft ernstig onderbelicht.

Voor de toekomst adviseert hij de ambities wat bescheidener te stellen: 'communicatie' en 'afstemming' voorop, 'programmering' en 'sturing' meer op de achtergrond. Daaraan zou nog

kunnen worden toegevoegd dat bij de ruimtelijke plannenmakerij van meet af aan meer aandacht gegeven zou moeten worden aan de juridische en de politiek-bestuurlijke context – ter voorkoming van valse verwachtingen en ter vergroting van de effectieve doorwerking. Die doorwerking wordt door De Vries misschien toch onderschat. Het feit dat de Benelux-Structuurschets en het Rijn-Schelde-delta-perspectief er liggen, geeft hun een gewicht, al was het alleen maar omdat zij als basis voor andere plannen dienen.

Met de verdere afslanking van de overheid wordt de betekenis van datgene wat er al ligt, alleen maar groter. Grensoverschrijdende plannen leve-

ren argumenten voor allerlei nationale, regionale of lokale belangen – zelfs de gemeente Almere beroept zich op de Benelux Structuurschets – en ze kunnen gemakkelijk worden onderschat wanneer men de nationale staat als het eerste en laatste woord in Europa blijft zien. Nederland is tamelijk vol, en België ook – een ruimtelijk beleid op basis van onderlinge communicatie én afstemming lijkt het enige effectieve en legitieme antwoord.

DR B.J.S. HOETES is bijzonder hoogleraar regiobestuur in internationaal perspectief aan de Universiteit van Maastricht en hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.

Bertel Heurlin and Hans Mouritzen (eds): Danish Foreign Policy Yearbook 2002.

Copenhagen: Danish Institute of International Affairs (DUPI), 2002; 206 blz. (E-mail: dupi@dupi.dk; www.dupi.dk) ISBN 87-90681-53-3

Het eerste deel van dit jaarboek bevat vier artikelen. Het eerste artikel is van de hand van de Deense minister van buitenlandse zaken, Friis Arne Petersen. Hij behandelt de officiële uitgangspunten van de Deense buitenlandse politiek, de uitdagingen waarvoor die politiek in 2001 werd gesteld en de repercussies van de terroristische aanval op New York van 11 september 2001. Hans-Henrik Holm, Jean Monnet hoogleraar aan het Europese Universitaire Instituut in Florence, analyseert opkomst en nedergang van het 'activistische' aspect in de Deense buitenlandse politiek. Hij concludeert dat daaraan een einde kwam toen de Denen in september 2000 tegen de invoering van de Euro stemden. In het derde artikel vraagt Lykke Friis, directeur van de onderzoeksafdeling van DUPI, zich af in hoeverre het voorzitterschap van Denemarken van de EU, te beginnen in juli 2002, een volledig presidentschap kan zijn gezien de kriti-

sche Deense houding jegens Europa. Bij de Overeenkomst van Edinburg zijn immers vier Deense vrijstellingen (*opt-outs*) gestipuleerd: Denemarken wenst niet mee te doen aan een Europees burgerschap, een gemeenschappelijke munt, een gemeenschappelijk defensiebeleid en een gemeenschappelijk justitie- en binnenlands beleid. Van groot belang acht Friis de uitkomst van de pogingen Centraal- en Oost-Europa bij de EU te betrekken. Indien die pogingen slagen, zal er weinig aandacht meer zijn voor de *opt-outs*. Indien de pogingen falen, komen ze onder vuur te staan. Tenslotte constateert Hans Mouritzen, programmadirecteur van het DUPI, dat Denemarken inderdaad een 'reluctant globaliser' is, hetgeen tevens blijkt uit de Deense

houding jegens de EU en uit het debat over de vraag of Denemarken een mono- dan wel een multiculturele maatschappij moet worden. Het tweede deel van het jaarboek bevat een beredeneerde chronologie van de Deense buitenlandse politiek in het jaar 2001, een aantal documenten (belangrijke speeches en uitspraken van officiële personen), statistische politieke gegevens (over kwesties als financiële hulp aan het buitenland); uitkomsten van publieke opinie-onderzoeken (zoals over EU-uitbreiding het NAVO-lidmaatschap, attitude jegens immigratie, 'globalisering', vrede in het Midden-Oosten en de Amerikaanse campagne in Afghanistan). Ten slotte is er een overzicht van in het Engels, Frans of Duits verschenen publikaties

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

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Deborah Reinders (D.R.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*, en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

over de Deense buitenlandse politiek in 2001. (F.v.d.B.)

Vladimir Baranovsky: Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects.

Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti; Berlijn: Institut für Europäische Politik, 2002; 191 blz., ISBN 952-769-126-2

In deze studie worden de, veelal nog niet uitgekristalliseerde en onderling soms strijdige, Russische percepties van de Europese Unie aan de orde gesteld. Die zijn onder meer afhankelijk van de wijze waarop Rusland zichzelf identificeert: behoort Rusland tot Europa of ligt het dichterbij Azië? Of is het een land dat een eigen wereld vertegenwoordigt, een eigen bestemming heeft en dat zijn eigen regels ontwikkelt? Ze hangen tevens af van wat men in Europa 'ziet': als na te volgen model; als een partner waarmee kan worden samengewerkt of geconcurrereerd; als een structuur waarin uiteindelijk ook Rusland zou kunnen worden opgenomen; of als kanaal waarlangs bepaalde doelstellingen kunnen worden nagestreefd. Tegen deze achtergrond stelt de auteur verscheidene zaken aan de orde, zoals de vraag welke houding het vruchtbaarst is: een multilaterale dan wel een bilaterale benadering van Europa. De laatste benadering geniet thans de kennelijke voorkeur. Dit geldt vooral Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië, die elk op zich zelf Rusland iets te bieden hebben. Frankrijk vanwege zijn onafhankelijk geacht buitenlands beleid en zijn weigering een onderdanige positie jegens de Verenigde Staten aan te nemen; Duitsland vanwege zijn geopolitieke positie en economische macht; en Groot-Britannië vanwege zijn leidende rol in de politieke en financiële centra van de wereld en de verwachting dat het in staat is Rusland te herintroduceren in de internationale elite. Ook de (diplomatieke) middelen ('emerging mechanisms') waarvan Rusland zich jegens 'Europa' bedient (zoals politieke dialoog, topconferenties) en de staat waarin die verkeren, de terreinen die

eventueel in aanmerking komen voor een gemeenschappelijke agenda of voor bepaalde vormen van samenwerking, worden geanalyseerd. De Russische houding en mogelijkheden binnen een bredere context van het buitenlands beleid (inzake kwesties als de NAVO, 'global governance') komen eveneens aan bod. Aparte hoofdstukken zijn gewijd aan de Russische attitudes met betrekking tot de uitbreiding van de EU en aan de status van Kaliningrad, een toetssteen volgens de auteur. Onlangs gaf Rusland het groene licht voor een aantal buitenlandse diplomatieke vestigingen in dit gebied en is Kaliningrad een van de 'leading administrative entities' van de Russische Federatie geworden bij de ontwikkeling van banden 'with its counterparts on the regional and subregional level in other countries' (blz. 157). (F.v.d.B.)

Irène Bellier and Thomas M. Wilson (red.): An Anthropology of the European Union. Building, Imagining and Experiencing the New Europe.

Oxford/New York: Berg, 2000; x + 205 blz., ISBN 1-85973-329-8

De eerste Deense reactie op het Verdrag van Maastricht toonde aan dat (nationale) cultuur en identiteit niet te verwaarlozen grootheden zijn als men zinnige dingen over het Europese integratieproces wil zeggen. Welke richting de toekomstige Europese Unie ook zal inslaan, dit zal gepaard gaan met strijd rondom kwesties als nationale soevereiniteit, identiteit en macht. De opbouw van Europa is niet alleen een proces van harmonisering en integratie, maar ook van legitimering, waarbij de structuur en doeleinden van Europa de goedkeuring van zijn burgers dienen weg te dragen. Een antropologische benadering van het Europese integratieproces, zo wordt in de inleiding betoogd, kan gegevens opleveren over de spanning die er bestaat tussen lokale en nationale tradities, loyaliteiten, ideologie en affiliaties en anderzijds de institu-

tionele opbouw van Europa. Het eerste deel van de bundel draagt de titel: *Institutions, Politics and Society at the Core of the European Union*, het tweede deel: *Belonging and Identity in the European Union*. Het begrip Europese Gemeenschap – zo merkt een van de auteurs op – is vooralsnog meer droom of metafoor dan concrete realiteit. Europa laat zien – zo betoogt een andere auteur – hoe aan de ene kant mensen van verschillende nationaliteit, cultuur en taal in staat zijn samen te werken en gemeenschappelijke loyaliteiten te ontwikkelen, terwijl aan de andere kant sprake is van de weerspannige gevoelens van burgers op lokaal, regionaal en nationaal niveau, die tegenovergesteld zijn aan die van de Europese technocraat of ambtenaar. In het laatste deel van de bundel treft men onder meer een opstel aan over de obstakels die er zijn voor de ontwikkeling van een Europees burgerschap. In andere artikelen tracht men nader door te dringen in de weerstanden die er bijvoorbeeld in het grensgebied van Noord-Ierland en in Denemarken tegen Europa bestaan. Helaas ontbreekt een samenvattende conclusie van wat in de essays naar voren is gekomen. Waarschijnlijk is dit (vooralsnog) ook niet goed mogelijk en is voortgezet antropologisch onderzoek gewenst. (F.v.d.B.)

Rory Keane: Reconstituting Sovereignty. Post-Dayton Bosnia uncovered.

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; x + 158 blz.; £ 39,59 ISBN 0 7546 1859 5

Vele malen is in de afgelopen periode de dood van de nationale staat in het vooruitzicht gesteld. Deze terdoodverklaring kan in academische zin aanvaardbaar zijn, maar de vraag is welk theoretisch model daarvoor in de plaats moet komen. Welke 'unit of governance' is dan wél in staat de veiligheid van de burger te garanderen? Keane (verbonden aan het *Civic Education Project, Belgrade Open School*)

doet een poging deze vraag te beantwoorden aan de hand van de ervaringen in Bosnië-Herzegovina. Hij verzamelde gegevens via interviews met (vertegenwoordigers van) internationale instituties in Bosnië en analyseerde het Dayton-akkoord en de implementatie ervan. Hij is op grond van zijn onderzoek van mening dat het geval-Bosnië en het Dayton-akkoord stof leveren voor de schepping in Bosnië van een institutioneel kader buiten de traditionele soevereine nationale-staat-structuur. De architecten van Dayton, de etno-nationalistische Bosnische partijen en de internationale gemeenschap gaan overigens nog steeds uit van de doelstelling een 'arche-type' van een Westfaalse natie-staat te creëren. De auteur komt tot een model waarin de traditionele soevereiniteit van de nationale staat, waarbij nationalisme en identiteit zijn gekoppeld aan grondgebied, wordt 'ontbundeld'. Hij spreekt van horizontale en verticale 'dispersal of sovereignty'. Teneinde de soevereine macht van een nationale staat aan te tasten dienen 'functionele structuren' te worden geschapen die niet langer territoriaal maar rondom sociale en economische behoeften van burgers zijn georganiseerd. De verticale 'dispersal' houdt in dat er niet langer sprake is van een monolitische loyaliteit rondom de staat maar van uiteenlopende loyaliteiten: Het gaat om de ontwikkeling van een model van een 'multiple identity membership with a strong needs-based orientation', als middel ter sublimering van de wij-zij-tegenstelling (blz. 134). Een dergelijk proces neemt een aanvang wanneer men een situatie schept waarin individuen zich, op zijn minst in politiek opzicht, verschillend definiëren, afhankelijk van de omstandigheden en de situatie waarin zij verkeren. De belangrijkste conclusie is dat men, wat Bosnië betreft, moet streven naar ontwikkeling in bovengenoemde zin, waarvoor overigens al zekere voorwaarden zijn geschapen. (F.v.d.B.)

Nederland en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa in 2003: Rol en Richting.
Adviesraad Internationale Vraagstukken. Postbus 20061, 2500 EB Den Haag, tel. 070-348 5108/6060; no. 26, mei 2002, 44 blz.

Het uitbrengen van dit advies geschiedde op verzoek van de Nederlandse regering nu het vrijwel zeker is dat Nederland in 2003 het voorzitterschap van de OVSE gaat vervullen. In dit rapport komen een korte terugblik, de stand van zaken, en de besluitvorming en mogelijke nieuwe thema's van de organisatie aan de orde. Het advies stipt aan dat er onzekerheid bestaat over rol en taken van de huidige OVSE en dat de deelnemende staten er onvoldoende in zijn geslaagd 'het inhoudelijk vacuüm van de OVSE, na het wegvallen van de Oost-West tegenstelling, adequaat en ondubbelzinnig op te vullen' (blz. 38). Desalniettemin kan de organisatie 'deels in aanvulling op, deels in samenwerking met andere internationale organisaties' een belangrijke rol vervullen in de betrekkingen van de lid-staten en ze kan als platform dienen voor uitwisseling van informatie met andere internationale organisaties op het terrein van economie en milieu. De AIV beveelt de Nederlandse regering aan, tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de OVSE, 'inhoudelijke zwaartepunten te leggen bij de voorkoming van conflicten en de wederopbouw direct na conflicten, waarbij de deskundigheid van de OVSE in de veiligheidsdimensie, de economische en ecologische dimensie en de humanitaire dimensie centraal dient te staan' (blz. 40). De Raad somt voorwaarden op die ertoe bij kunnen dragen dat het Nederlandse voorzitterschap tot een succes wordt (deskundigheid op die gebieden waar missies van de OVSE zijn ontplooid, adequate politieke en diplomatieke voorbereiding bij de aanpak van problemen, voldoende staf en financiën, ondersteuning door het hele kabinet van het voorzitterschap). De Advies-

raad stelt tevens voor dat het Nederlandse voorzitterschap zich 'sterk maakt voor een representatieve, internationale groep van wijzen, die zich zal buigen over hervorming en vernieuwing van de OVSE' (zoals afbakening van taken en functies, afstoten van bepaalde taken en samenwerking met andere organisaties, waarborgen van continuïteit van uitvoering van taken en activiteiten van de organisatie in verband met 'het jaarlijkse voorzitterschap en de organisatie van de besluitvorming'; blz. 44). In bijlagen treft men een overzicht aan van de door de Permanente Raad van de OVSE in de periode 1999-2001 genomen besluiten, een opsomming van prioriteiten van recente voorzitters: Polen, Noorwegen, Oostenrijk, Roemenië en Portugal, en een lijst van de OVSE-missies en de duur daarvan. (F.v.d.B.)

Een Brug Tussen Burgers en Brussel. Naar Meer Legitimiteit en Slagvaardigheid voor de Europese Unie.

Adviesraad Internationale Vraagstukken. Postbus 20061, 2500 EB Den Haag, tel. 070-348 5108/6060; no. 27, mei 2002; 49 blz.

In het licht van de komende uitbreiding van de Europese Unie analyseert de AIV de ontwikkeling van de EU nu en in de toekomst. Het eerste hoofdstuk van het advies bevat een plaatsbepaling. De uitbreiding van de EU, 'hoezeer op zich zelf een politiek imperatief', roept vragen op, aldus het advies. Niet het minst het vraagstuk van een grotere democratische legitimiteit van de Unie. Uitbreiding, de noodzaak van versterking van de democratie en het terugdraaien van de 'intergouvernementele tendensen' die de laatste tijd ten koste van de positie van de Europese Commissie zijn opgetreden, zijn voor de AIV drie brandende kwesties, die nopen tot versterking van de integratie. Vervolgens wordt nagegaan welke consequenties deze standpuntbepaling heeft op constitutioneel en institutioneel

terrein, wat de implicaties ervan zijn voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, de interne en externe veiligheid en de bestrijding van het terrorisme. Een laatste hoofdstuk is gewijd aan maatregelen ter versterking van de coördinatie van het economisch en monetair beleid in de Unie. In de samenvatting treft men een groot aantal aanbevelingen aan die veelal als een 'minimum eis' moeten worden begrepen en die bij de komende IGC gerealiseerd dienen te worden. De ultieme toets bij het doorvoeren van hervormingen dient echter 'de versterking van de communautaire methode te zijn'. Te dien einde beveelt de AIV op de *mid-dellange termijn* 'een duidelijke versterking aan van de communautaire methode'. Met 'als essentieel element daarin een centrale rol van de Europese Commissie, die weer de oorspronkelijk in de Verdragen voorziene rol van wetgever moet vervullen, in

samenspel met het Europees Parlement' (blz. 47). Dit parlement dient op den duur bicameraal te worden: een rechtstreeks door de Europese burgers gekozen 'Volkerenkamer' en een 'Landenkamer', waarin de deelnemende landen (nationaal) vertegenwoordigd zijn. (Een van de bijlagen bevat het in november 2001 uitgebrachte interim-advies) (*F.v.d.B.*)

Conny Roggebrand: Over de grenzen van de politiek

Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2002; 274 blz.; € 32,50
ISBN 90-232-3830-3

Dit boek is een vergelijkende studie naar de opkomst en ontwikkeling van de vrouwenbeweging tegen seksueel geweld in Nederland en Spanje. De auteur gaat in op de vraag hoe het mogelijk is dat vrouwenorganisaties opkomen en opereren binnen een zeer verschillende context, en toch overeenkomsten vertonen. In het onder-

zoek wordt de verklaringskracht van twee recente theorieën over sociale bewegingen gevolgd, de *politieke-procesbenadering* en de *diffusiebenadering*. Aan de hand van zes cases, met drie subthema's; vrouwenmishandeling, verkrachting en 'sexual harassment', kan geconcludeerd worden dat de diffusiebenadering een betere verklaring biedt voor de overeenkomsten en verschillen tussen de vrouwenbeweging tegen seksueel geweld in Nederland en Spanje. Maar zij dient wel aangevuld te worden met elementen uit de politieke-procesbenadering. Ook wordt dieper op de politieke context van beide landen ingegaan. Hierbij wordt duidelijk dat de context van een beweging breder opgevat moet worden dan de nationale politieke context. Zowel de Nederlandse als de Spaanse vrouwenbeweging heeft zich bij haar opkomst sterk gebaseerd op buitenlandse voorbeelden aangaande probleemdefinitie, doelstellingen en organisatiestructuur. (*D.R.*)

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

Agenda

Activiteit **Lessen van 11 september. Terrorisme als nieuwe dreiging.** En uitreiking van de BeNeLux-Europa-prijs voor wetenschap, cultuur en humaniteit
Plaats Eerste Kamer, Binnenhof 22, 's-Gravenhage
Organisator BeNeLux-Universitair Centrum i.s.m. Vaste Commissie BuZa, Defensie en Europese Zaken van de beide Kamers der Staten Generaal
Kosten gratis, belangstellenden kunnen een toegangkaart aanvragen
Datum 11 sept.
Aanmelding E. Merckx (email: buc@trf.nl; tel. 073-5220005)

Activiteit **Heeft terrorisme toekomst?** (Lezing van prof. Van Creveld)
Plaats Senaatszaal, Academiegebouw, Broerstraat 5, Groningen
Organisator Rijkuniversiteit Groningen
Kosten gratis
Datum 12 sept. (aanvang 19.30 uur)
Aanmelding Priscilla Andoetoe (email: vredesdagen@rechten.rug.nl; tel. 050-3113481)

De grenzen van de moraal (debat omtrent de moraal inzake Srebrenica tussen Hans Achterhuis en Paul Koedijk, met reactie van Mient Jan Faber)
Plaats Kloosterkerk, Den Haag
Organisator Interkerkelijk Vredesberaad en Pax Christie
Kosten 10 euro
Datum 26 sept. (aanvang 18.00 uur)
Aanmelding per email: ikv@ikv.nl; o.v.v. aanmelding 26 september 2002

Democracy and legitimacy of the European Union and other International Organizations
Plaats Brussel, European Parliament-Eastman Building, Rue Belliardstraat 135
Organisator Universiteit Antwerpen en Katholieke Universiteit Leuven
Kosten 200 euro, incl. koffie/thee, lunch en diner, excl. overnachting
Datum 11 en 12 okt
Aanmelding prof. dr. Johan Meuseen (email: druijter@uia.ua.ac.be; tel. (032) 03820-2901)

Internationaal, communautair en nationaal IPR (preadviezen van prof. mr. M.V. Polak en mr. C.A. Joustra. Jaarlijkse algemene ledenvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Internationale Recht)
Plaats Raadszaal, Universiteit Utrecht, Achter Sint Pieter 200, Utrecht
Organisator Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht
Kosten gratis
Datum 1 nov.
Aanmelding Mr. J.J. van Haersolte-van Hof (email: wkarreman@dbbw.nl; tel. 070-3242095)

Anna Michalski

investigates the context and priorities of the Danish Presidency of the EU which has begun on 1 July and will end on 31 December 2002. After a short account of Danish European policy, the author discusses Denmark's *opt-outs* in three crucial areas of the EU, namely the Euro, the military and defence aspects of the Common Foreign and Defence Policy and the supranational aspects of Justice and Home Affairs. The *opt-outs* will prevent Denmark to play its full role in these areas, in particular in the first two where it has waived the right to act as president to Greece. Michalski then analyses the challenges faced by the Presidency to achieve its stated aim of concluding the enlargement negotiations with as many as ten countries from Central and Eastern Europe, Cyprus and Malta at the Copenhagen European Council in December 2002.

Peter van Grinsven and Jan Melissen

deal with the pivotal position of the European Council in the current debate on the internal institutional reforms of the European Union. So far, the political leaders of member states have not been able to reach agreement on the necessary changes in working methods and decision-making procedures of this important and influential EU-body. There are both external and internal explanations for this lack of progress: the mediocre functioning of the General Affairs Council, the old-fashioned working methods and the diplomatic reaction of the political leaders to strengthen their *primus inter pares*-position. Moreover, a *Big Mouth Europe* is emerging in which big member states tend to intensify bilateral relations within, but also *outside* the formal setting of the European Council. The aftermath of 9-11 and the situation in the Middle East have shown that especially the smaller member states should be aware of this development. Diplomatic qualities of the political leaders will turn out to be decisive.

Herbert Tombeur

sketches a European Union between tools and symbols. Its political leaders charged a Convention with the public debate on institutional reforms. The four main issues in the debate are the pros and cons of a European Constitution, the division of powers between the EU and its member states, a European Parliament of two chambers, and a European government with or without a head of state. The crux of the Constitutional issue is the choice between a constitution and a new treaty. A constitution is by definition a complete mutual agreement, a treaty can be renounced unilaterally. That makes all the difference between a federation and a confederation. According to the Convention on Treaty Law (Vienna, 1969), the EU goal of integration would mean that member states cannot secede or be expelled. An assessment of the challenge for the Convention confirms that the EU enlargement is the immediate motive for putting the question of the EU reform on the political agenda. The root cause is global-

ization, undermining state sovereignty. The international system established since the Peace Treaty of Westphalia (1648) seems to be overtaken by events from trade to terror. The Convention will have to manage centrifugal goals in the Union, on the one hand cultural identity and territorial autonomy and on the other solidarity and co-operation. The Convention should integrate a multicultural political unit not being an empire, *i.e.*, a unit based on a balance between powers, not on the hegemony of one dominating power or a coalition of such powers.

A.H.D. Ingen Housz

sees the recent events in France as the setting up of a new scaffold around an old facade. It all could happen due to 200,000 voters who allowed Le Pen to spoil the usual democratic game. This rearrangement caused the emergence of a *France d'en bas* representing, thus far mainly outside Parliament, 35 to 40 per cent of the electorate. The issues of security and low income have thus been brought to the political forefront where they have had a determining influence on the first 'post cohabitation' government of France since more than 15 years. The former Gaullist system seems to be back but, beyond its intentions for a new openness, its room for manoeuvre is restricted by scepticism of the population and Brussels-driven developments.

Rob Aspeslagh and Henk Dekker

deal with Germany on the eve of the September 22, 2002 elections. Shortly after the Social Democrat Gerhard Schroeder had taken office as Chancellor of the German Federal Republic, he stated that Germany had become a great power in Europe and he expressed his ambition to act accordingly. During the four years of the Red-Green Coalition Government, (1998-2002), Germany's power policy became more and more self-evident, although this attitude caused serious conflicts with Brussels, *i.e.* the European Commission, and France. Germany lost the first round when disagreeing with these actors in 1999 at the time of its Presidency of the European Union and when it had to settle Agenda 2000, but the Schroeder-Fischer tandem succeeded, however, in gaining more and more advantage over the others. In 2002 Schroeder even engaged in a direct confrontation with Brussels, because the Commission was, in his opinion, 'addicted to a kind of economism which was utterly unfounded'. Moreover, the special relationship with France came under stress. Germany wished to 'normalize' its relationship with France, *i.e.* to replace the Elysée-Treaty by a new French-German Pact. If a new Government of Christian Democrats and Liberals would take office, it would continue the new international position of Germany as a assertive great power in Europe.

