

# Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 9 - september 2006

Nederland **verlaat vertrouwde Europese koers**

**Al-Qaida vijf jaar na Elf September**

**Pleidooi voor uitstel Roemeense toetreding**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)

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.

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 55,50  
Instelling € 65,-  
Student € 44,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 79,90  
Instelling € 90,-  
Student € 65,50

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertentietarieven

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

#### Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



Nederlands  
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

## Inhoud September 2006

### COLUMN

#### Han Mulder

Europa, wat is dat eigenlijk? 417

### ARTIKELEN

#### Edwin Bakker & Leen Boer

Al-Qaida vijf jaar na '9/11':  
vulkaan of veenbrand? 419

#### Jeroen Bult

Finland en de EU: van  
laatkomer tot voorzitter 426

#### Bob van den Bos

Teloorgang van Nederlands  
EU-beleid: 'spruitjes-revolutie'  
vermorzelt kostbare traditie 430

#### Alfred Pijpers

Europese finaliteit en  
Nederlandse buitenlandse  
politiek 435

#### Marnix Krop

Na de Europese Raad: welk nieuw  
perspectief voor de Unie? 441

#### S.W. Couwenberg

Hoe democratisch kan Europa  
worden? 446

#### Yvonne Kleistra &

#### Gerard van der Zwan

Coördinatie van Europa-  
beleid: tijd voor vernieuwing  
of voor bezinning? 449

#### Maarten den Heijer

Gemeenschappelijk Europees  
asielrecht: een tussenbalans 454

#### Rob Boudewijn

De Europese Unie en Roemenië:  
is uitstel zinvol? 460

### RESPONS

#### Noud Ingen Housz

EU-Grondwet: één Nederlands-  
Franse weg uit dubbel slop? 464

#### Sammy van Tuyl

Den Haag maakt weer  
zelfde fouten 467

### BOEKBESPREKINGEN

#### Joep Boerboom over

*Welcome relativering over  
Europa* 469

#### Manon Korthals over

*Berlijners over de Muur en de  
hereniging* 470

#### J.G.M. Rademaker over

*Verhalen uit een  
verborgen wereld* 471

#### Suzette de Boer over

*Een Nederlandse ziel  
in Rusland* 472

#### Joep Boerboom over

*Nederlands Europabeleid:  
invloedrijk eilandjes* 473

#### Sven Biscop over

*Debat over Europese veiligheid  
gaat maar door* 475

### SIGNALEMENTEN

476

### SUMMARIES

479

## Europa, wat is dat eigenlijk?

Wie herinnert zich niet die verrukkelijke zondagmorgens met Theo en Thea en hun geprononceerde snijrandjes? Voor mijn gevoel waren het de jaren tachtig, maar schatten van verleden tijd is verraderlijk. Je verkijkt je gemakkelijk en het is menselijk ver verleden wat naar je eigen tijd te trekken. Dan lijkt de nijldige tijd iets minder nijldig, met dank aan Joost van den Vondel. Theo en Thea behandelden voor de leergierige jeugd spannende of weerbarstige onderwerpen. Zure regen, meen ik me te herinneren. En ook 'seksualiteit'. Het was altijd ook heel aanschouwelijk onderricht. Bij het laatstgenoemde onderwerp plaatsten Theo en Thea twee konijnen van beiderlei geslacht in het zicht van de camera. De knaagdieren lieten over de presentatietafel geen gras groeien en togen onmiddellijk aan de slag. De openingsclaus van de uitzending was altijd ongeveer hetzelfde. Zure regen, wat is dat eigenlijk? Seksualiteit, wat is dat eigenlijk?

Bij grote mensen was de serie van Theo en Thea bijna even populair als bij het jonge volkje. Dat is niet zo vreemd. De Nederlandse televisie nam de jeugd doorgaans serieuzer dan de volwassenen. Het is sindsdien zo gebleven. Ik kijk daarom ook graag naar het *Jeugdjournaal*. Dat is terzake en het mist de bijkans onverzadigbare Hilversumse hang naar opleukerij. Laatst bladerde ik in een boek, gewijd aan dat vrolijke onderricht door Theo en Thea. Het verschaftte onbedoeld een staalkaart van wat de mensheid in die jaren bezighield. Allemaal onderwerpen die ludieke en toegankelijke uitdieping vergden. Dat waren er heel wat.

Wat ik in die waslijst aan onderwerpen miste was Europa. Europa, wat is dat eigenlijk? Het kan best wezen dat Theo en Thea die kluif een beetje te hoog gegrepen vonden voor de lieve jeugd. Maar eerder denk ik dat Europa in die jaren tachtig nog niet als een probleem werd beschouwd. Europa, dat was er gewoon. In menig schoollokaal hing een handzame landkaart. Er lag een aanwijzstok bij en voor de onderwijzer was er een instructieboekje. We waren nog onder elkaar. Europa, dat was vooral West-Europa, met hier en daar een randje. Veel mooie kastelen, schilderkunst en literatuur. We noemden elkaar nog bij de naam. Die naam was Gemeenschap, Europese Gemeenschap, met twee hoofdletters. Geen probleem nogmaals.

Toch begon het her en der al wat te rommelen. Op het ministerie waar ik toen werkte - het jong gestorven, maar niet overmatig beweende ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur - verspreidden twee begrippen kwade reuk en navenante argwaan. Dat was in de eerste plaats de uitdrukking 'op maat'. Als je die tegenkwam, dan moest je op je tellen passen. Wanneer een beleidsmedewerker weer eens wat had bedacht, 'zorg op maat' bijvoorbeeld, dan kon je als belanghebbende, oud of hoe dan ook gebrekkig, maar beter meteen persoonlijk aan de grote klok gaan hangen, want van zorg 'op maat' was een mens nooit wijzer geworden. Het behelsde altijd beknibbelen, een onsje minder van dit of dat, eigen verantwoordelijkheid en dergelijke, kortom een stapel wegwerpdoekjes voor het bloeden.

De tweede topscorer op de *longlist* van het wantrouwen was elke woordsamenstelling die begon met 'euro'. Een autorijschool die zich 'eurosafte' noemde, moest je absoluut niet inhuren voor je rijbewijs, behalve als je brokken maken als je toekomst zag. 'Euroclean'? Vergat het maar, je overhemden zouden een behandeling in een stomerij van die naam niet overleven. De lijst was lang - het woord 'longlist' zei het al - 'europress', 'europlast', 'euromast', een grote bocht nemen en er ver omheen. Daarom mogen de lezers van dit blad extra blij zijn dat de 'Europanummers' in ieder geval met een hoofdletter beginnen. Ook de 'euro' tout court heeft zich nooit echt in enig aanzien mogen verheugen, laat staan in populariteit. Hij vult onze portemonnee, morsig kopergeld en lelijk papier dat ons door de vingers glijdt zoals de nijldige tijd waarover ik al eerder kwam te spreken.

Het is alleen maar naargeestiger geworden met de eurofactor en Europa als geheel. We zijn nu met vijftintig, straks met zevenentwintig. In Letland gooit men met uitwerpselen naar de homoseksuele medemens. In het Verenigd Koninkrijk heeft de aanstaande komst van tienduizenden Bulgaren en Roemenen, burgers van landen die weldra door de ballotage zullen komen, al tot een hausse in de branche van het hangen sluitwerk geleid. De boterberg hebben we in Europa enigszins onder de knie, maar we blijken steeds minder in staat ook maar de aanzet tot een deuk in die boterberg te verwezenlijken. Er is een soort minister van buitenlandse zaken, Solana heet de man. Als 'vliegende kiep' heb ik hem onlangs in *NRC Handelsblad* beti-

teld gezien. Een mooie omschrijving, vliegende kiepen zijn namelijk overal op het speelveld, maar bijna nooit tijdig terug bij het eigen doel. De Europese onmacht bereikte in juli en augustus weer grote hoogten. Israël en Hezbollah, wat konden we eraan doen? We zijn het oude werelddeel, de bakermat van vele grote denkers en we herbergen de wereldkampioenen voetbal als het erop aankomt. Het vervelende is dat het er blijkbaar zo zelden op aankomt als het gaat om meespelen op het wereldtoneel. Kortom, Europa is inmiddels wél of weer een probleem.

De Britse historicus Norman Davies, die veel over Europa heeft nagedacht, bleek over profetische gaven te beschikken toen hij al in 1993 schreef over de ambities en de hoop, zo vers na de gevallen Muur: 'the collapse of the Iron Curtain, plans for closer political and monetary union, and the prospect of (EU) membership spreading eastwards all combined to cause a profound crisis both of *identity* and of *intent*.' De cursivering is van mij en niet van Davies. Er is weinig identiteit en er is weinig intentie. Europa, wat is dat eigenlijk? Ik herhaal andermaal de beroemde vraag van Theo en Thea. Engelstaligen komen vaak met het voorbeeld van de kameel. Iedereen weet hoe een kameel eruit ziet, maar probeer eens een goede omschrijving te geven. Dat is niet gemakkelijk en Europa is geen kameel, al vertoont de geografie vol schiereilanden net als dat nuttige lastdier de nodige uitstulpingen. Het probleem met Europa is dat het als begrip altijd een noodgreep is geweest. Het christendom in het westen hield lang de boel bij elkaar. Toen de eenheid des geloofs tijdens Renaissance en Reformatie in een eenparig versnelde beweging begon te fragmenteren, was het met Europa als ideaal van verbondenheid gedaan. Europa is op zijn best een gelijmde smeltkroes, die elk moment dat het

erom spant, weer in scherven uiteen blijkt te vallen. Dan komen de vertrouwde reflexen terug en schrijven de historici weer gewoon over nationale geschiedenis – een uiterst geschikt transportmiddel voor de eigen staatkundige belangen, geschikter nog als transportmiddel dan die kameel van zonet.

Europa maakt zware tijden door. De Europese Beweging in Nederland worstelt voor haar voortbestaan. Dat heeft deels te maken met financiële kranen die werden dichtgedraaid, maar toch ook met een missie die aan scherpte heeft ingeboet. De Vereniging van Europese Journalisten lijdt ernstig ledenverlies; haar internationale koepelorganisatie, de *Association of European Journalists* (AEJ), is in tweeën gebarsten, het gevolg van personele animositeit en richtingstrijd. Het zijn symptomen die te denken geven. Het is niet toevallig dat immigranten in de Verenigde Staten zich doorgaans soepel en logisch identificeren met hun nieuwe land, ook als ze daarbij het land van herkomst niet verloochenen. Ze zijn tegelijkertijd 'Amerikaan' en 'Italiaan', om een voorbeeld te noemen. De combinatie 'ik ben Europeaan en Italiaan' als existentiële dubbelslag is mij onbekend. Dat is niet verwonderlijk. Europeaan is namelijk niet een begrip waarmee men wenst te leven. Het is op zijn hoogst een noodverpakking.

Europa, wat is dat eigenlijk? Theo en Thea hebben het er nooit over gehad. Die hadden het maar wat gemakkelijk in hun zo overzichtelijke tijd. De jongelui zetten gewoon twee konijntjes op tafel en die deden precies wat er van ze werd verwacht.

Drs J.C. Mulder was o.m. hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad* en directeur van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

## EXIT EUROPA-NUMMERS

Veertien jaar lang, van 1993 tot en met de huidige jaargang, publiceerde de *Internationale Spectator* vier zg. Europa-nummers per jaar, te weten de afleveringen maart, juni, september en december. Deze nummers kwamen tot stand in samenwerking met de Europese Beweging in Nederland (EBN), aanvankelijk onder auspiciën van een gemengd samengestelde subredactie. Na enkele jaren werd deze redactie in de algemene redactie opgenomen. Leden van de EBN ontvingen deze vier afleveringen in het kader van hun lidmaatschap. De laatste jaren was het abonnement op de zg. Europa-serie ontkoppeld van dit lidmaatschap. Om bedrijfseconomische en redactioneel-organisatorische redenen is dit jaar besloten de afzonderlijke uitgave van de Europa-nummers met ingang van 2007 te staken. Instituut Clingendael en de algemene redactie nemen zich voor evenveel aandacht aan Europese integratie te blijven schenken, maar dan verspreid over alle elf afleveringen. In de loop van september zullen leden van de EBN een aantrekkelijk aanbod ontvangen via de uitgeverij, de Koninklijke Van Gorcum BV te Assen, om abonnee te worden op het gehele maandblad.

*Redactie Internationale Spectator*

# Al-Qaida vijf jaar na '9/11'

## Vulkaan of veenbrand?

Vijf jaar geleden vonden de aanslagen plaats op de *Twin Towers* in New York en op het Pentagon in Washington. Sindsdien is 'Al-Qaida' in de westerse media het meest gebruikte Arabische woord. Ook in wetenschappelijke kring wordt er veel over gesproken en geschreven. Tot nu toe leverde dit niet een echt helder en ondubbelzinnig beeld op. Is Al-Qaida nog een organisatie, een netwerk of alleen nog maar een ideologie? Of is het een symbool van een overigens onsamenhangend verschijnsel? En wat wil Al-Qaida? Is het uit op het omverwerpen van de als 'ongelovig' bestempelde regimes in moslimlanden? Of wil het niets minder dan een wereldomvattend kalifaat? Wat is de dreiging die er anno 2006 van uitgaat? Hoe kan het Westen, en Europa in het bijzonder, daar het best mee omgaan?

### Beeldvorming, vertekening en werkelijkheid

Direct na de aanslagen in New York en Washington werd Al-Qaida gezien als de grootste bedreiging van de veiligheid van de vrije wereld. Het werd neergezet als een soort 'SPECTRE'<sup>1</sup> en zou, net als deze fictieve organisatie uit de boeken van James Bond-auteur Ian Fleming, uit zijn op wraak en totale wereldheerschappij. Thans is het mogelijk een gefundeerder en genuanceerder beeld van Al-Qaida te schetsen. De tijd heeft de nodige afstand geschapen. Daardoor is de vertekening, ontstaan door emoties en de neiging tot demonisering en uitvergroten van de vijand, wat verminderd. Vertekende beeldvorming wordt in de strijd tegen het terrorisme vaak ingezet als wapen, maar kan averechts werken als het zicht op de werkelijkheid daardoor versluierd wordt. Zo kan het aantrekkelijk lijken terrorisme te depolitiseren door het als zuiver crimineel neer te zetten, maar is het de vraag of dat bijdraagt aan de bestrijding ervan.

Het beeld van Al-Qaida is ook genuanceerder dan vijf jaar geleden dank zij het vele onderzoek dat sindsdien is verricht, in toenemende mate gebaseerd op primaire bronnen. Het gaat om onderzoek naar de geschiedenis van Al-Qaida en verwante bewegingen, hun organisatievorm, de persoonskenmerken en achtergronden van individuele terroristen, de debatten tussen jihadisten over ideologie, strategie en tac-

tiek, de achtergronden van de salafistische islam en de politieke en economische situatie in de moslimwereld, het Midden-Oosten in het bijzonder.<sup>2</sup>

Uiteraard is het beeld van Al-Qaida de laatste jaren niet alleen gewijzigd door verdieping van inzicht en herweging van feiten. Ook in werkelijkheid is Al-Qaida de afgelopen tijd sterk veranderd, vooral als gevolg van de militaire acties in Afghanistan en Irak, allerlei nationale en interstatelijke maatregelen tegen terrorisme en de toenemende rol van het internet.

Vijf jaar na '9/11' is Al-Qaida beslist geen vage vijand meer. Nu kan redelijk nauwkeurig worden aangegeven wat de positie van Al-Qaida is in het bredere scala van radicale islamisten en jihadisten, zowel in de moslimwereld als in de (vooral Europese) islamitische diaspora. Het beeld van een breed front tegen het Westen, dat onmiddellijk na de aanslagen in New York en Washington bestond, blijkt niet te kloppen. Er is juist sprake van bijzonder *veel verdeeldheid*. De relatie van Al-Qaida met zijn beoogde achterban is aanzienlijk ingewikkelder en veel minder vanzelfsprekend dan destijds door politici en media wel werd gesuggereerd. Mede door onderzoek en analyses van veiligheidsdiensten bestaat nu ook meer duidelijkheid over de wijze van opereren en de operationele capaciteiten van Al-Qaida (en de veranderingen daarin), en dus over de dreiging die ervan uitgaat.

### Organisatie

Vaak wordt Al-Qaida ook nu nog gewoon een terroristische organisatie genoemd, die onder leiding staat van Osama Bin Laden. Als zodanig staan beide namen ook op de lijst van de Verenigde Naties met van terrorisme verdachte organisaties en individuen. Onder terrorismeonderzoekers en Midden-Oosten-deskundigen is het idee van Al-Qaida als 'organisatie' echter niet meer gangbaar. Men lijkt het er in die kringen over eens te zijn dat Al-Qaida zich het best laat omschrijven als een schimmig en bijzonder complex fenomeen, dat in organisatorische termen gezien moet worden als een *los netwerk van netwerken*, bijeengehouden door een 'ideologie'. Verandering is hét kenmerk geworden. Vooral als gevolg van militaire acties en civiele operaties tegen het netwerk,

zijn vorm en omvang van Al-Qaida de afgelopen jaren voortdurend gewijzigd. Het belangrijkste was de door de Amerikanen geleide aanval op het Taliban-regime in Afghanistan, in november 2001. Vóór die tijd was Al-Qaida nog enigszins te vergelijken met meer traditionele terroristische groeperingen, zoals de Irish Republican Army (IRA), de Arbeiderspartij van Koerdistan (PKK) en de Islamitische Jihad in de Palestijnse Gebieden. Al-Qaida had bases en een min of meer hiërarchische structuur. Het had ook een financieel-economisch netwerk, dat het geheel in stand moest houden.

Na november 2001 is Al-Qaida zich echter sterk gaan onderscheiden van deze groeperingen – in organisatorische structuur, ideologie en werkwijze. Gedurende lange tijd was het lastig daar een duidelijk etiket op te plakken. Al-Qaida is nu als organisatie veel minder belangrijk. Er is thans een los en nogal fluïde netwerk van groeperingen, die gelegenhedenallianties aangaan en zich vaak uit eigen beweging tot Al-Qaida en zijn gedachtengoed bekenen. Veel, zo niet de meeste van deze groeperingen worden niet direct aangestuurd door de (vroegere) leiding. Dit soms zeer los samenhangende *netwerk van netwerken* is daardoor veel ongrijpbaarder geworden. Twee Israëlische onderzoekers gebruiken de term ‘duinorganisatie’. Volgens dit concept moeten we Al-Qaida zien als los zand, dat, afhankelijk van ‘wind’ en ‘bodemgesteldheid’, ergens terechtkomt en ‘duinen’ vormt, maar net zo gemakkelijk weer door de wind wordt meegenomen en elders weer neervalt. Het kan zo overal ter wereld als het ware ‘uit het niets’ opkomen.<sup>3</sup> Naast de twee kopstukken Osama Bin Laden en Ayman Al-Zawahiri is het *belangrijkste bindende element* een geheel van noties dat de ‘Al-Qaida ideologie’ genoemd kan worden.

### Ideologie

Beginselverklaringen en boodschappen van bewegingen als Al-Qaida roepen op voorhand vragen op. Wat is echt zo bedoeld en wat is misleiding? Zijn er ook verborgen agenda's? Voor welk publiek zijn de boodschappen eigenlijk bedoeld? In de kern is de door Al-Qaida uitgedragen ideologie tegelijk eenvoudig én vaag. Het gaat niet goed in de islamitische wereld. Dat komt door de vijandschap, de haat en de bemoeienis van het ongelovige Westen. Het Westen houdt de huidige, corrupte regimes in de moslimlanden in het zadel. Terugkeer naar de oorspronkelijke islam door strijd tegen de ongelovigen is de enige

oplossing. Met deze analyse kan een breed scala van ontevreden moslims worden aangesproken. In de Arabische landen is sprake van wijdverbreide maatschappelijke onvrede en frustraties, die verband houden met zeer hardnekkige sociaal-economische en politieke problemen. Deze worden, veelal in diffuse zin, geweten aan bemoeienis van buitenaf, historisch én actueel, van vooral het Westen. Daaraan blijft Al-Qaida steeds weer appelleren.

Voor die onvrede bestaat door gebrek aan democratisering geen uitlaatklep. Modernisering op selectief westerse leest (bijvoorbeeld wél secularisering, maar geen serieuze democratisering), het Arabisch socialisme en het pan-arabisme brachten in het verleden geen oplossing. De islamisten zoeken de oplossing in de islam; een deel daarvan, de jihadisten, op gewelddadige wijze. Velen van hen wijzen westerse ideeën over democratisering af. Niet de mens, maar Allah beschikt. Net als de meer nationaal georiënteerde jihadisten strijdt Al-Qaida tegen de huidige heersers in moslimlanden, de ‘nabije vijand’. Deze heersers zijn in hun ogen corrupt en afvallige moslims, ook al profileren ze zich als directe afstamming van de profeet Mohammed (koning Abdoellah van Jordanië) of noemen ze zichzelf Islam (president Islam Karimov van Oezbekistan). Gesuggereerd wordt dat terugkeer naar de grondbeginselen van de islam tot een nieuwe glorieus tijd en tot sociale rechtvaardigheid zal leiden. Een nadere uitwerking van hoe dit in de praktijk bereikt kan worden, wordt niet nodig geacht. *Terugkeer naar de zuiverheid van de oorspronkelijke beginselen* is als zodanig het politieke programma.

In tegenstelling tot de nationaal georiënteerde jihadisten bevecht Al-Qaida naast de ‘nabije vijand’ ook de ‘verre vijand’: het Westen. Het hypocriete, seculiere en christelijke ofwel ‘ongelovige’ Westen is dé vijand van de islam. Het is een zeer agressieve vijand. Dat was het geval ten tijde van de kruistochten en in de koloniale tijd, en dat is het nog steeds. Het ‘bewijs’ daarvoor vormen de militaire aanwezigheid van het Westen in moslimlanden, de steun aan Israël en de intensieve relaties met de huidige machthebbers in moslimlanden. Voor de meeste jihadisten is de strijd tegen de ‘verre vijand’ echter een stap te ver, al was het alleen maar om tactische redenen. De intensieve en al tientallen jaren durende richtingstrijd onder jihadisten is de eerste jaren na ‘9/11’ te zeer veronachtzaamd, zo benadrukt recent onderzoek. Vergeten werd dat er vooral sprake is van een conflict



binnen de islam, in het bijzonder in de Arabische regio. Al-Qaida vormt wat betreft de focus op de 'verre vijand' in feite een *minderheid onder de jihadisten*.

Overigens blijken ook vele scheidslijnen van niet-religieuze en niet-ideologische aard een rol te spelen als het gaat om gebrek aan eenheid onder jihadisten, zoals tribale, regionale en nationale identiteiten. Dit is ook het geval binnen het Al-Qaida-netwerk. Vooral de nationalistische aard van het jihadisme is volgens analisten sterk onderschat.<sup>4</sup> Zelfs binnen Al-Qaida spelen *nationale agenda's* geen onbelangrijke rol (Saoedi-Arabië, Egypte, Irak). De discussie over de vraag of uiteindelijk nationalisme als inspiratiebron voor het huidige terrorisme belangrijker is dan religieuze opvattingen – en 'religie' slechts gebruikt wordt – is overigens niet echt vruchtbaar. Voor betrokkenen zijn politiek en godsdienst niet te scheiden, ook al kunnen buitenstaanders daar weer anders tegenaan kijken. Bovendien kunnen op de verschillende *niveaus in een terreurnetwerk* (bijvoorbeeld de zelfmoorddader *versus* de leider of de ideoloog) doelstellingen en motieven sterk variëren. Bij alle aandacht voor de nationalistische component in het jihadisme moet men overigens niet uit het oog verliezen dat de verklaarde doelstelling van Al-Qaida op langere termijn de hervestiging is van het kalifaat, in het hart van de islamitische wereld (of zelfs in het hart van een islamitisch geworden wereld).

De laatste jaren vinden in kringen van jihadisten en islamisten ook felle debatten plaats over de reikwijdte en doelwitten van de *jihad*. Is de inzet van zelfmoorddaders geoorloofd? Mogen onschuldigen worden gedood? Geldt dat ook voor vrouwen en kinderen? Wanneer is iemand eigenlijk onschuldig? Is in een democratie in feite niet de gehele bevolking verantwoordelijk voor de daden van de door haar gekozen regering? Mogen ook moslims gedood worden? Zo ja, geldt dat alleen voor 'afvalligen' of ook voor 'goede moslims'? Mogen 'goede moslims' wel onbedoeld medeslachtoffers van aanslagen zijn, mits in het kader van de *jihad*? Feitelijke terreurdaden vormen niet zelden de directe aanleiding voor dit soort debatten. Dat gold bijvoorbeeld voor de aanslagen van november 2005 op 'westerse' hotels in Amman, waarbij enkele tientallen moslims omkwamen, en ook voor de grote aanslagen op religieuze doelen in Irak. De praktijk lijkt vaak de ontwikkeling van de geweldsideologie voort te stuwen. Vooral de Al-Qaida-stadhouder Al-Zarqawi speelde daarin een belangrijke rol. Of zijn dood een einde zal betekenen

van de huidige trend van meer en dodelijker aanslagen in de islamitische wereld zelf, moet nog blijken.

### **Achterban**

In het in 2001 gepubliceerde *Knights under the prophet's banner* gaf Al-Qaida's tweede man, Al-Zawahiri, blijk van zijn zorg over de brede kloof tussen de jihadisten en het gewone volk.<sup>5</sup> Die zorg zal sindsdien niet verminderd zijn. De kernboodschappen van Al-Qaida (het gaat slecht; dat is de schuld van het Westen en de door hen gesteunde regimes; strijd daartegen en vóór de islam is de oplossing) spreken in hun algemeenheid een breed scala van ontevreden moslims aan. Dat blijkt onder andere uit opiniepeilingen. Veel aanslagen van Al-Qaida schrikken echter grote delen van de beoogde achterban weer af, vooral als deze in moslimlanden plaatsvinden en ook moslims daarvan het slachtoffer zijn. De vraag is dan ook hoe diep de eventuele steun bij de grote massa gaat. Tussen een beetje begrip dat gepaard gaat met enig leedvermaak als 'de Amerikanen' of 'het Westen' een 'koekje van eigen deeg'

### **Vorm en omvang van Al-Qaida**

#### ***zijn voortdurend veranderd***

krijgen, en actieve steun aan Al-Qaida ligt immers een wereld van verschil. Actieve steun krijgt Al-Qaida overigens vrijwel uitsluitend uit soennitische kring, en dan vooral van Arabieren, in het bijzonder uit Saoedi-Arabië, Egypte, Marokko en Jemen. Door de onder moslims wijdverbreide veroordeling van de invasie in Irak verliest men vaak uit het oog dat '9/11' Al-Qaida niet de steun van de grote massa van moslims heeft opgeleverd. Door Irak lijkt de aantrekkingskracht op vervreemde jongere moslims overigens wel weer vergroot.<sup>6</sup>

In de 'war for muslim hearts and minds', elementair in de strijd tegen Al-Qaida, kan effectiever gebruik worden gemaakt van de problemen die het zelf heeft geschapen in zijn relatie met de beoogde achterban. Er wordt vooralsnog echter onvoldoende rekening gehouden met het feit dat er sprake is van een ware woekering van identiteiten in het Midden-Oosten. Een moslim is niet alleen moslim. Hij is bovendien, bijvoorbeeld, nog soenniet en daarnaast ook nog eens Arabier. Stamverband, regio, politiek,

sociaal-economische status, enz. kunnen de pluraliteit van de identiteit van betrokkene nog aanzienlijk vergroten. Dat geldt ook in de diaspora, bijvoorbeeld voor in Nederland woonachtige of geboren Marokkanen. Men schakelt, afhankelijk van context en onderwerp, tussen identiteiten of combinaties daarvan. Zo kon een willekeurige Egyptenaar als moslim ervan gruwen dat wijlen Al-Zarqawi zoveel moslimslachtoffers maakte, maar als Arabier er tegelijk waardering voor hebben dat deze zich wél tegen de in Irak binnengevallen Amerikanen verzette. Die pluraliteit van identiteiten leidt vaak tot voor buitenstaanders, zoals Amerikanen en Europeanen, onverwachte en niet zelden onbedoelde reacties op hun woorden en daden. Er is dus doordacht maatwerk nodig in de strijd om de steun van de publieke opinie in de islamitische wereld.

### Succes en falen

Het is Al-Qaida dus niet gelukt de grote massa van (soennitische en/of Arabische) moslims achter zich en in beweging te krijgen. Integendeel, het heeft zelf de beoogde achterban van zich vervreemd door de *grens van geoorloofd geweld* voortdurend te verleggen. In veel landen, waaronder Egypte, hadden de meer nationaal georiënteerde jihadisten vóór '9/11' al te maken met repressie. Na de aanslagen in de Verenigde Staten zagen vele overheden in islamitische landen hun kans schoon die onderdrukking met kracht door te zetten. Bovendien bracht het ingrijpen van de Amerikanen en hun bondgenoten in Afghanistan Al-Qaida bijzonder veel schade toe.

Daar staat tegenover dat de *hinderkracht* van Al-Qaida groot is gebleken. Terrorisme, islam, de botsing én de dialoog tussen de westerse en de islamitische beschaving zijn de afgelopen vijf jaar in het Westen voortdurend in het nieuws geweest. Er zijn oorlogen gevoerd in Afghanistan en Irak, die vooralsnog voortduren in de vorm van hardnekkige opstanden; '9/11' en de aanslagen daarna hebben direct en indirect grote economische schade veroorzaakt. De investeringen in terrorismebestrijding zijn aanzienlijk. In open samenlevingen met relatief veel migranten uit moslimlanden – en dat zijn vooral Europese landen – zijn de spanningen tussen bevolkingsgroepen toegenomen. De crisis rond de Deense *cartoons* heeft duidelijk gemaakt dat dergelijke spanningen in deze tijd van internet, satelliettelevisie en gsm's razendsnel mondiale proporties kunnen aannemen. De *War on Terror* heeft fricties gebracht in

de relatie tussen de Verenigde Staten en Europa, die nog steeds niet geheel verdwenen zijn.

Desalniettemin is de westerse samenleving toch ook zeer *weerbaar* gebleken. Zij is in haar wezen niet aangetast. De spanningen tussen bevolkingsgroepen zijn tot nu toe beheersbaar gebleven. Ook de kosten van de oorlogs- en andersoortige inspanningen worden zonder al te veel moeite opgebracht. Irak is zonder meer een 'uitdaging' gebleken voor de Verenigde Staten en hun bondgenoten, maar is toch geenszins te vergelijken met de Tweede Wereldoorlog of zelfs ook met Vietnam. Daarmee kan zonder meer gesteld worden dat het Al-Qaida de afgelopen vijf jaar niet gelukt is het Westen op stellen te zetten, noch om het echt te laten bloeden. In die zin heeft Al-Qaida tot nu toe gefaald.

Deze laatste kwalificatie geldt ook voor een andere belangrijke doelstelling van Al-Qaida: het verjagen van het Westen uit het Midden-Oosten. 'Elf september' is in dat opzicht een Pyrrus-overwinning gebleken. De aanslagen in New York en Washington zijn door de Verenigde Staten aangegrepen om korte metten te maken met de regimes van de Taliban en van Saddam Hoessein. Ondanks (of juist dank zij) de problemen in Irak moet geconstateerd worden dat het streven de 'kruisvaarders' uit het Midden-Oosten te verjagen vooralsnog tot het tegendeel heeft geleid: nog nooit in de moderne geschiedenis waren er zoveel westerse troepen in deze regio.

### Aanhoudend gevaar

Al-Qaida heeft het de afgelopen vijf jaar behoorlijk te verduren gehad en heeft, in ieder geval als *operationele organisatie*, grote schade opgelopen. Er is geen betrouwbaar overzicht van, maar waarschijnlijk zijn er honderden 'Al-Qaidaïsten' gearresteerd of gedood. Daar staat tegenover dat Al-Qaida ook blijkt heeft gegeven van *veerkracht en aanpassingsvermogen*. Al-Qaida is *gedecentraliseerd en geregionaliseerd*. Onder de ideologische vlag van Al-Qaida zijn min of meer autonoom opererende groepen ontstaan. Er gaat derhalve nog steeds gevaar uit van Al-Qaida, al lijkt het thans niet in staat een aanslag *à la* '9/11' te plegen.

Dat is uiteraard een vermoeden, geen zekerheid, want voor een aanslag die een groot schokeffect teweegbrengt is een grote organisatie niet echt noodzakelijk. Met een beetje geluk aan hun zijde moeten terroristen in staat worden geacht ook met beperkte middelen zeer spectaculaire en bloedige aanslagen te plegen. Toch lijkt Al-Qaida wat dodelijke slagkracht

betreft vijf jaar na de aanslagen in de Verenigde Staten niet meer de actieve vulkaan waarvan gevreesd werd dat deze elk moment met catastrofaal geweld kon uitbarsten.

Maar het vuur dat Al-Qaida heeft aangestoken, is allerminst geblust of gedoofd. Er lijkt nu veeleer sprake van een smeulende veenbrand, die zich her en der onder de oppervlakte verspreidt en die af en toe plotseling even oplaait, soms hevig, soms minder hevig. Zo'n veenbrand is misschien minder dodelijk, maar tegelijk moeilijker 'grijpbaar' en lastiger aan te pakken. Er is sprake van voortdurende mutaties, die per regio en per land verschillen. De ontwikkelingen in Irak zijn niet te vergelijken met die in Afghanistan of met die buiten de islamitische wereld, zoals in Europa. In landen als Spanje, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland is Al-Qaida belangrijk gebleken als 'inspirator'. Dat geldt, bijvoorbeeld, voor de daders van de aanslagen in Londen, in juli 2005, en voor het Hofstadnetwerk. Bij deze laatste groep stond Osama Bin Laden in hoog aanzien. Mohammed Bouyeri gaf daar blijk van in de rechtszaal: 'Dat u Osama Bin Laden met mij vergelijkt, doet die man veel te kort en u verleent mij daarmee te veel eer die mij niet toekomt.'

Deze (soms zeer) jonge terroristen worden gezien als de nieuwe generatie. Het gaat hierbij niet om 'leden' of 'cellen' van Al-Qaida, maar om groepjes die *in de geest van Bin Laden en Al-Qaida* op eigen houtje aan de slag gaan. Michael Scheuer – van 1996 tot 1999 hoofd van de 'Bin Laden Unit' van de CIA – beschrijft deze nieuwe generatie als volgt: 'Having grown up in an internet and satellite television-dominated world, they will be more aware of Muslim struggles around the world, more comfortable with a common Muslim identity, more certain that the U.S.-led West is "oppressing" Muslims, and more inspired by the example Bin Laden has set.'<sup>7</sup> Uit recente studies blijkt dat dit beeld ook voor Nederland van toepassing is.<sup>8</sup>

## Beleid

In de kern is de agenda van Al-Qaida politiek van aard, zij het religieus gekleurd. In theorie zouden er dus politiek zaken gedaan kunnen worden. In de praktijk lijkt dat niet waarschijnlijk. Met doordacht beleid en vooral door beter te anticiperen op de reacties daarop onder moslims en in de Arabische wereld, kan Al-Qaida politiek al veel wind uit de zeilen worden genomen. Daarbij moet overigens niet uit

het oog worden verloren waar de kern van de problemen ligt. Het jihadisme heeft in de allereerste plaats te maken met *problemen in de moslimwereld zelf*, die *daar, door betrokkenen zelf*, zullen moeten worden opgelost. Ook al komt het velen, waaronder Al-Qaida, goed uit om het Westen de schuld te geven van de politieke en sociaal-economische crisis in de Arabische wereld, de oplossingen kunnen uiteindelijk toch alleen van binnenuit komen. Een begin daarvan is erkenning van de *endogene* aard van veel problemen (vgl. de *Arab Human Development Reports*).<sup>9</sup> Het gaat dan vooral om de sociale en economische emancipatie van de 'onderkant van de samenleving'. Democratisering is evenzeer belangrijk, maar dient dan wel een proces van eigen bodem te zijn. Het Westen heeft de sleutel niet; ontwikkelen doe je zelf. Dit betekent echter niet dat het Westen desgevraagd geen bijdrage kan leveren of zijn huidige bijdrage niet beter voor het voetlicht kan brengen.

## **Door de grens van geoorloofd geweld steeds te verleggen heeft Al-Qaida de beoogde achterban van zich vervreemd**

De afgelopen vijf jaar heeft de 'harde' kant in de strijd tegen Al-Qaida en aanverwante netwerken de overhand gehad. Kort na 9/11 begon de *War on Terror* met een directe aanval op Al-Qaida en zijn gastheren in Afghanistan. Daarna volgde Irak. Daarnaast is veel geïnvesteerd in inlichtingendiensten, nieuwe repressieve maatregelen en wetgeving. Er komt – zeker in Europa – weer meer aandacht voor wat de 'zachte' kant heet te zijn. Het gaat dan onder meer om het tegengaan van sociaal-economische marginalisering van vooral jongeren van allochtone en islamitische oorsprong en van de onder hen levende gevoelens van uitsluiting en vervreemding. Ook is er meer aandacht voor (bevordering van) het zelfreinigend vermogen van (radicale) moslimgemeenschappen.

Wat betreft het buitenlandse beleid wordt de aanpak van Al-Qaida nog steeds sterk gedomineerd door de harde lijn. Ook op dit terrein is het ontwikkelen van een parallelle, 'zachtere' benadering van belang. Het Barcelona-proces en het Europees Nabuurschapsbeleid dienen te worden voortgezet en

verder ontwikkeld, maar kennen uiteraard beperkingen. Het accent ligt op dialoog tussen elites en op economische vrijhandel en samenwerking. Op zich zelf is daar niets mis mee, maar het is niet genoeg. Het is zeer de vraag in hoeverre dit soort activiteiten het denken beïnvloedt van de ‘man in de straat’ – ook in de autocratisch geregeerde Arabische landen een factor van betekenis. Essentieel in de strijd tegen Al-Qaida en het achterliggend gedachtegoed is het in positieve zin beïnvloeden van de publieke opinie in islamitische landen over het Westen en zijn beleid ten aanzien van het Midden-Oosten en moslims in het algemeen. Niet alleen in de militaire, politoniele en justitiële *war on terror*, maar ook in de *war for Muslim hearts and minds* is op veel fronten een grote inspanning vereist.

Het imago van het Westen en zijn buitenlands beleid in de moslimlanden behoeft correctie. Dat gebeurt niet vanzelf. Daartoe moeten onder meer de nodige activiteiten ontwikkeld worden in de sfeer van de publieksdiplomatie. Daarmee zou in eerste instantie de middenklasse beter bereikt kunnen worden. Bevorderd zou moeten worden dat westerse ‘zegslieden’ (politici, journalisten, wetenschapslieden, e.d.) vaker in beeld verschijnen op zenders als Al-Jazeera. Een middel om dat te bereiken zou *meer uitwisseling en samenwerking* kunnen zijn tussen westerse en Arabische TV-stations. In veel breder kader zouden uitwisselingsprogramma’s nut kunnen hebben. Daarbij moet ook gedacht worden aan het betrekken van moslims in het Westen.<sup>10</sup> De dialoog moet niet alleen op het niveau van de politieke en diplomatieke elite worden gevoerd. *Engagement* is de weg die naar een *betere verstandhouding en wederzijds respect* kan leiden. *Europa* zou in deze parallelle, zachtere aanpak het initiatief kunnen nemen, maar tegelijk ernaar moeten streven de Verenigde Staten daarin mee te krijgen.

Het westerse beleid ten aanzien van de moslimwereld leidt nog te vaak tot onbedoelde en onnodige, averechtse effecten. Dat geldt niet alleen voor het Amerikaanse, maar ook voor het Europese beleid. Vooral vanuit het Midden-Oosten bezien is de relatie tussen de islamitische wereld en het christelijke en seculiere Westen historisch zeer beladen. Dat speelt mee in de perceptie van westers beleid. Daardoor heeft dat, ook goed bedoeld, beleid te vaak en onvoorzien een vervreemdend effect, waar instemming en begrip worden verwacht. Eén van de negatieve gevolgen is dat groepen dan naar het

jihadisme toe worden gedreven in plaats van ervan weg getrokken. Zo zou het buitengewoon onverstandig zijn ‘verdeel en heers’ tot motto van het westers beleid ten aanzien van het jihadisme te maken. Maar dat geldt zeker ook voor het tegendeel: het onbedoeld verenigen van de jihadisten en de door hen beoogde achterban. Het Westen zou zoveel mogelijk moeten voorkomen dat het niet-gewelddadige en gematigde moslims van zich vervreemdt. Nuanceren en maatwerk in de communicatie kunnen groot verschil maken, zelfs bij het overbrengen van eenzelfde beleid. Helderheid en empathie zouden sleutelwoorden moeten zijn, overigens zonder de eigen principes te verloochenen. Beter dan beleren en opleggen is het wijzen op eigen verantwoordelijkheid. Het Westen zou ten slotte meer vertrouwen moeten hebben in de intrinsieke waarde en dus aantrekkelijkheid van democratie en mensenrechten.

### Tot slot

Al-Qaida is zeer veranderlijk gebleken. Het bestaat nog steeds, maar in een andere vorm dan voorheen. De aantrekkingskracht op vooral jongeren, gevangen tussen culturen of anderszins vervreemd, is nog steeds groot. Hoe deze bedreiging zich verder zal ontwikkelen, is uiteraard moeilijk te voorspellen. De geschiedenis heeft geleerd dat terroristen vaak door radicalisering de band met de beoogde achterban definitief verliezen. Dat kan ook met Al-Qaida gebeuren. Maar een groter isolement brengt ook het risico van ‘nihilisering’ mee, waardoor de kans op werkelijk catastrofaal geweld toeneemt. Niettemin lijkt het verstandig vooral in te zetten op het isoleren van Al-Qaida door het de steun van de (beoogde) achterban te ontnemen. De risico’s van een door grote groepen moslims gesteund Al-Qaida lijken immers vele malen groter.

### Noten

- 1 The SPecial Executive for Counter-intelligence, Terrorism, Revenge and Extortion’, onder leiding van de eenogige Ernst Stavro Blofeld (en zijn onafscheidelijke Siamese kat).
- 2 Zie bijv.: Jason Burke, *Al-Qaeda. Casting a shadow of terror*, London: Tauris, 2003; Steve Coll, *Ghost Wars. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York: The Penguin Press, 2004; Marc Sageman, *Understanding terror networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004; Guido Steinberg, *Der nahe und der ferne Feind: Die Netzwerke des Islamistischen Terrorismus*, München: C.H. Beck, 2005; Fawaz

- A. Gerges, *The far enemy: Why jihad went global*, New York: Cambridge University Press, 2005; Olivier Roy, *Globalised Islam: The search for a new ummah*, London: Hurst & Co, 2004; Gilles Kepel, *The war for muslim minds: Islam and the West*, Cambridge (MA): Belknap Press, 2004; Fred Halliday, *The Middle East in international relations: Power, politics and ideology*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- 3 S. Mishal & R. Rosenthal, 'Al Qaeda as a Dune Organization: Toward a typology of Islamic terrorist organization', in: *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 28, 2005, blz. 275-293.
  - 4 Zie o.a. Gerges, *a.w. noot 2*; Steinberg, *a.w. noot 2*; Robert A. Pape, *Dying to win: The strategic logic of suicide terrorism*, New York: Random House, 2005.
  - 5 [http://www.liberalsagainstterrorism.com/wiki/index.php/Knights\\_Under\\_the\\_Prophet's\\_Banner](http://www.liberalsagainstterrorism.com/wiki/index.php/Knights_Under_the_Prophet's_Banner) (14 juli 2005).
  - 6 Gerges, *a.w. noot 2*.
  - 7 Michael Scheuer, 'Al-Qaeda's next generation: Less visible and more lethal', in: *Jamestown Terrorism Focus*, vol. 2, nr 18, 4 oktober 2005.
  - 8 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *De gewelddadige jihad in Nederland. Actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006; Frank Buijs, Froukje Demant & Atef Hamdy, *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
  - 9 United Nations Development Programme/Arab Fund for Economic and Social Development, *Arab Human Development Report 2002: Creating opportunities for future generations*, New York, 2002, en de later verschenen rapporten over 2003 en 2004.
  - 10 Vaak wordt door de aandacht voor problemen en spanningen vergeten dat veel moslims de vrijheid van godsdienst in Europa waarderen. Velen van hen maken zich bovendien eerder zorgen over werkloosheid dan over religieuze of culturele aangelegenheden. Zie bijv.: Tariq Ramadan, *Western muslims and the future of islam*, Oxford: Oxford University Press, 2004, blz. 84; Pew Research Center, *Muslims in Europe: Economic worries top concerns about religious and cultural identity*, Washington, D.C., 2006.

Edwin Bakker is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Leen Boer is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en schreef dit artikel op persoonlijke titel.

## Publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

### **Roel van der Veen, *India's Road to Development*, Clingendael Diplomacy Papers No. 6, June 2006, 63 p. ISBN 90-5031-107-5**

The rise of India has received widespread academic attention, first of all from an economic point of view. But perhaps the changes have come so fast, that time was lacking to reflect on some of the obvious questions:

- a) Why have Indians, since the 1990s, become richer?
- b) Why did this not happen earlier (or later)?
- c) How does modernization change Indian society?
- d) How does the development of India compare with the development of other countries in Asia?
- e) What can be expected for the coming years?

This paper investigates possible answers to these questions with a view to draw general lessons from the case of India about the start of the development process. What can countries struggling to escape from poverty learn from the experience of India?

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

# Finland en de EU: van laatkomer tot voorzitter

Voor de tweede keer na zijn toetreding tot de Europese Unie in 1995 bekleedt Finland het voorzitterschap in de Europese Unie. Helsinki heeft een brede, ambitieuze agenda opgesteld, met bijzondere aandacht voor de relatie van de EU met Rusland.<sup>1</sup> Maar zullen deze agendapunten ook worden verwezenlijkt, nu de crisis in het Midden-Oosten een schaduw dreigt te werpen over het Finse voorzitterschap en in Finland zelf de euroscepsis welig tiert?

## De Koude Oorlog: Finland verplicht aan de zijlijn

In tegenstelling tot zijn Baltische zuiderburen wist Finland in 1944 het lot van inlijving in het sovjetblok te ontlopen, maar het betaalde daar een prijs voor: het voeren van een politiek van strikte neutraliteit. De opeenvolgende regeringen in Helsinki moesten de partijbonzen in het Kremlin er telkens van overtuigen dat zij geen afbreuk deden aan de veiligheidsbelangen van de Sovjetunie. Om te voorkomen dat de Sovjets alsnog tot bezetting zouden overgaan, mocht nimmer de indruk worden gewekt dat van Finland een bedreiging uitging, wat leidde tot een grote mate van zelfcensuur in politiek en media. De neutraliteit beleefde haar hoogtijdagen in de jaren zestig en zeventig (men herinnert zich de CVSE-top te Helsinki in 1975) en zal altijd worden geassocieerd met president Urho K. Kekkonen (1956-1981), die prat ging op zijn *Sauna-Freundschaft* met sovjetleider Leonid Brezjnev.

De – geforceerd – hechte relatie met Moskou vormde een remmende factor bij het zoeken van toenadering tot West-Europese samenwerkingsverbanden. Ook toetreding tot de EEG behoorde niet tot de mogelijkheden. Finland moest genoegen nemen met deelname aan de gezamenlijke arbeidsmarkt van de Noordse landen (1954), de paspoortunie van die zelfde groep landen (1957) en het geassocieerd lidmaatschap van de één jaar eerder opgerichte Europese Vrijhandelsassociatie (1961). Pas in 1986 zou het volwaardig lid worden van de EVA. Op 5 oktober 1973 sloten de EEG en Finland een vrijhandelsakkoord. Andere prominente organisaties waarvan het land lid werd, waren de OESO (1969) en de Raad van Europa (1989).

De implosie van het sovjetimperium in 1989-'91 schiep nochtans een geheel nieuwe geopolitieke en economische context. Het vertrouwde Oost-Westka-

der, waarbinnen Finland zijn voorzichtige buitenlandse politiek gestalte had gegeven, was verdwenen (onder sovjetleider Gorbatsjov waren de betrekkingen al van hun krampachtig, 'gefinlandiseerd' karakter ontdaan). De Finse economie was eind jaren tachtig al in een crisis beland, die door het wegvallen van de sovjet-afzetmarkt alleen nog maar verergerde. Ondernemers spoorden de regering aan serieus werk te maken van het EG-lidmaatschap, opdat buitenlandse investeerders het land sneller zouden weten te vinden en nieuwe exportmarkten in Europa zouden worden aangeboord. Bovendien zou externe monetaire discipline de koers van de *markka* stabiliseren en de inflatie verminderen.

Finland was dus op zoek naar nieuw houvast, zowel in politiek als economisch opzicht. Op 18 maart 1992 vroeg Helsinki het EG/EU-lidmaatschap aan. Directe aanleiding voor deze stap was de een half jaar eerder ingediende Zweedse aanvraag. (Zweden verzuimde Finland in deze te consulteren, wat tot enige frictie tussen beide landen leidde.) De onderhandelingen met Brussel startten in februari 1993 en werden een jaar later afgerond. Finland ondertekende het toetredingsverdrag op 24 juni 1994, samen met Zweden en Oostenrijk; 56,9% van de Finnen stemde tijdens het op 16 oktober gehouden referendum vóór het lidmaatschap. Vooral het zuiden van het land liet zijn enthousiasme voor Europa blijken; in de agrarische, dunbevolkte noordelijke en oostelijke streken domineerde echter het *Ei* ('Nee'), ondanks het waarborgen van de nationale landbouwsubsidies door de regering-Aho en additionele gelden uit Brussel.

## Finland als EU-lid

De eerste jaren van het lidmaatschap vielen samen met het premierschap van de sociaal-democraat Paavo Lipponen (1995-2003). Deze overtuigde Europeaan streefde naar nauwe betrokkenheid bij de belangrijkste besluitvorming op Europees niveau en probeerde Finland als het ware in de 'kern' van de EU te manoeuvreren. Lipponen maakte zich sterk voor de positie van de kleinere leden van de Unie en neigde naar het klassieke federalisme. Zo toonde hij zich groot voorstander van een sterkere positie van de Europese Commissie en van meer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Dit bleek ook uit zijn opstelling tijdens de onder-

handelingen over de Verdragen van Amsterdam (1997) en Nice (2000). Lipponen was ook de eerste politicus die een Europese Conventie propageerde. De gestaag groeiende economie, de successen op het gebied van ICT, telecommunicatie (Nokia), biotechnologie en onderwijs droegen ook bij aan Finlands gezag binnen de EU. Een groot aantal Finnen wist een hoge functie bij een EU-instelling te bemachtigen – zo werd Sirkka Hämäläinen vice-president van de Europese Centrale Bank en Jacob Söderman de eerste Europese Ombudsman.

Finland bekleedde in de tweede helft van 1999 voor de eerste keer het voorzitterschap van de Raad. Op de top in Tampere (15-16 oktober) stond o.a. de EU-samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken op het programma. Van het aldaar besproken gemeenschappelijke migratie- en asielbeleid is niet veel indrukwekkends terechtgekomen. Voornaamste wapenfeiten van de afsluitende top in Helsinki (10-11 december) waren het creëren van een Europese interventiemacht en de besluiten om toetredingsonderhandelingen met Letland, Litouwen, Slowakije, Malta en, onder voorwaarden, met Roemenië en Bulgarije te beginnen en Turkije als kandidaat-lid te nomineren.

Lipponens opvolgers Anneli Jäätteenmäki (2003) en Matti Vanhanen (2003-heden), beiden vertegenwoordiger van het conservatief-liberale *Suomen Keskusta* (de partij van de vroegere president Kekkonen), zouden meer gereserveerdheid jegens Europa aan de dag leggen en meer dan voorheen het nationaal belang accentueren. Het drong stilaan tot politiek en publieke opinie door dat het EU-lidmaatschap Finland in de toekomst hoe dan ook meer geld gaat kosten. De 'Bende van Zes', de groep van rijke EU-landen die zich verzetten tegen het stijgen van hun netto-contributie aan Brussel, heeft Finland nog niet gevraagd de gelederen te komen versterken, maar het land steunde Nederland in zijn verzet tegen de Europese begroting voor 2007-2013 en frustreerde medio 2005 de pogingen van Luxemburg een compromis te bereiken. Het dispuut tussen Helsinki en Rome over de vestigingsplaats van de *European Food Safety Authority* resulteerde eind 2003 in een zege voor de Italianen. Finland moest genoegen nemen met het agentschap voor chemicaliën.

Deze affaire en de sluimerende vrees voor zowel hogere financiële afdrachten als voor arbeidsmigratie uit Oost-Europa (in het bijzonder uit de Baltische landen) hebben de eurosceptis in Finland aangewakkerd. De afwijzing van de Europese Grondwet door het Franse en Nederlandse electoraat heeft de achterdocht tegen de EU al evenzeer gevoed.<sup>2</sup>

## **EU-voorzitterschap: Rusland belangrijkste agendapunt**

Twee kwesties dreigden direct een schaduw te werpen over Finlands tweede, op 1 juli jl. van start gegane EU-voorzitterschap. Allereerst was daar een aanvaring tussen president Halonen en premier Vanhanen over de precieze afbakening van hun bevoegdheden op het Europese vlak. Volgens de Finse Constitutie stippelt het staatshoofd de hoofdlijnen van het buitenlands beleid uit, terwijl de regering verantwoordelijk is voor de EU-gerelateerde zaken. Dit in 2000 van kracht geworden wetsartikel heeft al vaker tot onduidelijkheden geleid. Nu deed zich de curieuze situatie voor dat zowel Halonen als Vanhanen president Poetin een uitnodiging stuurde voor het bijwonen van de Europees-Russische top in de Zuid-Finse stad Lahti op 20 oktober. Vanhanen vertegenwoordigde de EU tijdens de G8-top in St. Petersburg, terwijl Halonen komende herfst redevoeringen in het Europees Parlement en de Assemblee van de Raad van Europa zal houden. Oppositiepartijen roken bloed, maar de bureaus van beide politici ontkenden het bestaan van fricties.

Heidi Hautala, fractievoorzitter van de Finse Groenen, zorgde intussen voor een diplomatieke rel met dat zelfde Rusland. Op 1 juni uitte zij in de *Eduskunta*, het Finse parlement, felle kritiek op de staat van de democratie aan gene zijde van de oostgrens. Hautala verklaarde parallellen tussen het Rusland van Poetin en het autocratische tsarenrijk, dat ook een zwakke Doema kende, te kunnen ontwaren. Deze opmerking werd haar niet door alle parlementariërs in dank afgenomen – parlamentsvoorzitter en oud-premier Lipponen vond deze 'buiten alle proporties' – al was het alleen maar omdat de *Eduskunta* (juist een concessie in de nadagen van het tsarenrijk!) die dag zijn honderdjarig bestaan vierde. President Halonen en haar collega Poetin wisten op 13 juni, tijdens een economisch forum in St. Petersburg, te melden dat de betrekkingen van hun landen (weer) 'uitstekend' zijn.

Hoewel de Koude Oorlog en de Sovjetunie al vijftien jaar geschiedenis zijn en de neutraliteit in 1992 is vervangen door een pragmatische koers van 'niet-gebondenheid', probeert Helsinki nog altijd iedere schijn van anti-Russische oriëntatie te vermijden. Dit verklaart ook waarom het debat over toetreding van Finland tot de NAVO zich al meer dan een decennium voortsleept.<sup>3</sup> Finland wenst spanningen tussen Rusland en derde mogendheden en (mogelijke) instabiliteit in het immense buurland zelf zoveel mogelijk te pacificeren. Het beschouwt de EU als

een nuttig instrument hiertoe en bepleit dan ook een Europees Rusland-beleid als integraal onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Vanuit historisch-strategisch perspectief is het dus beslist geen toeval dat Finland dit halfjaar zoveel aandacht aan de Europese betrekkingen met Rusland wil besteden. De oplopende spanningen tussen Rusland en de Verenigde Staten, die op onvoorwaardelijke steun van de EU-leden Polen en de Baltische landen mogen rekenen, komen Finland dan ook bijzonder ongelegen.

Ook de kalender en het energievraagstuk nopen tot gesprekken met de grote mogendheid in het oosten. Ten eerste behoeven twee samenwerkingsverdragen met Rusland vernieuwing. Finland zal, in samenwerking met de Europese Commissie, de onderhandelingen over een nieuw Partnerschaps- en Samenwerkingsverdrag met Moskou moeten voorbereiden. Deze zullen van start gaan in de eerste helft van 2007, wanneer Duitsland de EU-voorzittershamer hanteert. Het in juni 1994 ondertekende en in december 1997 in werking getreden verdrag behelst het verdiepen van de samenwerking op politiek, financieel, sociaal-economisch en cultureel gebied en het bevorderen van handel en investeringen. Voorts wil Finland een permanente vorm voor de zg. *Northern Dimension* van de EU uitwerken. Premier Lipponen was de stuwende kracht achter deze in 1999, tijdens het vorige Finse voorzitterschap geactiveerde Noordse Dimensie, die versterking van de samenwerking tussen de Unie, Rusland, Noorwegen en IJsland binnen het kader van het Partnerschaps- en Samenwerkingsverdrag beoogt. Naast economie staan daarbij milieu, nucleaire veiligheid en regionale ontwikkeling centraal. Het huidige, tweede, verdrag, dat in oktober 2003 door de Europese Raad werd goedgekeurd, geldt slechts tot eind dit jaar. Finland wil af van deze *ad hoc*-structuur.

Ten tweede is de EU door het Russisch-Oekraïense gasdispuut van december/januari jl. de afhankelijkheid van de toevoer van Siberisch gas gaan beseffen, wat haar relatie met Rusland in een nieuw daglicht heeft geplaatst. Finland wil zich, overeenkomstig de aanbevelingen die de Europese Commissie in haar op 8 maart gepresenteerd energie-groenboek heeft gedaan, concentreren op vervolmaking van de interne Europese gas- en elektriciteitsmarkt en op de externe dimensie van het Europese energiebeleid. Finland onderschrijft het streven van de Commissie naar zo'n coherente, op krachtige wijze naar de buitenwereld (lees: Rusland) toe uitgedragen politiek.<sup>4</sup> De praktijk zou de Finse plannen echter weleens kunnen door-

kruisen. Zo ruziet de EU al langer met Rusland over de toepassing van het zg. wederkerigheidsbeginsel door laatstgenoemde – Brussel vindt dat indien Russische bedrijven toegang hebben tot de Europese markt, Europese bedrijven moeten te kunnen investeren in de Russische energiesector, die nu door Gazprom wordt afgeschermd. Ook ontzegt Rusland buitenlandse ondernemingen het recht gebruik te maken van zijn infrastructuur voor doorvoer van gas en olie uit de Kaukasus en Centraal-Azië.<sup>5</sup>

### Andere prioriteiten

Finland heeft ook andere prioriteiten geformuleerd. Het wil meer aandacht besteden aan het milieu en wil op basis van zijn eigen ervaring aantonen dat economische groei en een adequaat milieubeleid elkaar niet op voorhand hoeven uit te sluiten. De Rusland-factor klinkt ook hier door. Finland wil Rusland intensiever bij de Europese besluitvorming op milieugebied betrekken. Het maakt zich namelijk grote zorgen om het toenemend aantal olietankers dat, op weg van en naar Rusland, de Golf van Finland en de ecologisch kwetsbare Oostzee bevaart. De olie die uit een begin maart in de golf gezonken Dominicaans vrachtschip is gelekt, kleurde het ijs voor de noordkust van Estland zwart. Een maand eerder loosde een (waarschijnlijk Egyptische) tanker 20 ton stookolie in de Oostzee, met de grootste milieuramp uit de geschiedenis van Estland als gevolg – 35.000 vogels hebben het niet overleefd. Gezien de schaarse technische en financiële middelen waarover Estland beschikt om dergelijke rampen te bestrijden, zal het Finland zijn dat hiervoor zal opdraaien.

De Balkan zal, net als onder het Oostenrijkse voorzitterschap, een speerpunt blijven. Ten eerste zal de EU zich beraden over haar rol in Kosovo (waar oud-president Martti Ahtisaari namens de VN bemiddelt). Ten tweede moet de Unie knopen doorhakken over toetreding van Roemenië en Bulgarije, al dan niet per 1 januari 2007. Europees Commissaris voor Uitbreiding Olli Rehn zal in nauw overleg met zijn vaderland Finland moeten handelen. Premier Vanhanen zei op 18 mei dat de EU haar verplichtingen jegens deze landen (en Kroatië en Turkije) dient na te komen, maar dat het van henzelf afhangt op welke termijn hun lidmaatschap een feit zal zijn.

De onderhandelingen met Turkije zouden voor grote problemen kunnen zorgen. In oktober of november zal de EU de balans opmaken van de vooruitgang die de grootste kandidaat-lidstaat met de implementatie van

het zg. Additionele Protocol van de Ankara Overeenkomst heeft geboekt. Met dit verdrag hebben Turkije en de EU in juli 2005 hun douane-unie uitgebreid tot de nieuwe lidstaten. Turkije vaardigde echter prompt een verklaring uit waarin het stelde de (verenigde) Republiek Cyprus niet te zullen erkennen. Ondanks aandringen van premier Vanhanen, die Ankara op 17 mei bezocht, weigert Turkije zich vast te leggen op een datum voor ratificatie van het verdrag. Zijn collega Erdogan herhaalde op 19 juni dat Turkije zijn havens en vliegvelden gesloten zal houden voor schepen en vliegtuigen uit (Grieks-)Cyprus.

Tot slot heeft Finland laten weten de andere EU-landen bij de les te willen houden wat betreft de Europese Grondwet en de impasse die is ontstaan na het Franse en Nederlandse 'Nee' te willen doorbreken. De Europese Raad van 15-16 juni besloot de kwestie tot 2008 te laten rusten, maar Finland voelt hier eigenlijk weinig voor. Vanhanen verklaarde het debat over Europa's institutionele toekomst gaande te willen houden en van gedachten te willen wisselen over de oorzaken van de onder de burgers wijdverbreide eurosceptis.<sup>6</sup> Aan de tekst van de Grondwet wil hij zo min mogelijk veranderen. Finland wil zelf het goede voorbeeld geven door de Grondwet later dit jaar te bekrachtigen (Estland deed dat al op 2 mei). Op 12 mei gaf de *Eduskunta*, met 104 tegen 24 stemmen, de regering een mandaat de Grondwet voor ratificatie aan het parlement voor te leggen. Dit gebeurt waarschijnlijk in oktober.

### Ambitie en actualiteit

Aan ambitie ontbreekt het het Finse voorzitterschap geenszins. Als gidsland op het gebied van de informatietechnologie wil Finland ook de modernisering en concurrentiepositie van de Europese economie c.q. de implementatie van de 'Lissabon Agenda' ter sprake brengen. De Finnen willen, in navolging van de Europese Commissie, tevens de ongezonde levensstijl van de EU-burgers aanpakken en zinspelen op harmonisatie van de accijnzen op alcohol. Dit tot afgrijzen van Estland, dat door zijn lage alcoholprijzen veel toeristen uit Finland en Groot-Britannië aantrekt.

Rest alleen de vraag of al die agendapunten ook zullen worden verwezenlijkt. Minister van buitenlandse zaken Tuomioja heeft al mogen ondervinden dat de actualiteit dergelijke, ruim van te voren gedefinieerde intenties behoorlijk kan dwarsbomen. Grondige afwikkeling van de Rusland-, energie- en Turkije-dossiers vergt tijd en inspanning, maar Tuomioja is

thans voornamelijk bezig met de crisis in het Midden-Oosten en het formuleren van één Europees standpunt dienaangaande.<sup>7</sup> Daarom strekt het wellicht tot aanbeveling voor het volgende Finse voorzitterschap een iets minder brede en meer pragmatische agenda op te stellen. Dat derde voorzitterschap zal overigens pas plaatsvinden in 2020.

### Noten

- 1 [www.eu2006.fi/the\\_presidency/en\\_GB/presidency\\_agenda](http://www.eu2006.fi/the_presidency/en_GB/presidency_agenda)
- 2 *Helsingin Sanomat (International Edition)*, 21 december 2005; *International Herald Tribune*, 25 april 2006.
- 3 Zie voor Finland en de NAVO: Jeroen Bult, 'Schipperend tussen de NAVO en ongebondenheid: Finland op zoek naar nieuw houvast', in: *Atlantisch Perspectief*; 28(3), 2004, blz. 16-20; Jeroen Bult, 'Finland Debates Its Ties With NATO', [www.worldpress.org/Europe/2279.cfm](http://www.worldpress.org/Europe/2279.cfm) (3 maart 2006).
- 4 Zie voor Finland en het Russisch-Oekraïense gasconflict: *Helsingin Sanomat (International Edition)*, 3 januari 2006.
- 5 *Eesti Postimees*, 9 juni 2006; *Der Spiegel*, 10 juli 2006; *Staatscourant*, 25 juli 2006.
- 6 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 juni 2006.
- 7 [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), 26 juli 2006; *idem*, 28 juli 2006; *de Volkskrant*, 2 augustus 2006.

Jeroen Bult is historicus. Hij is verbonden aan het Institute of International and Social Studies te Tallinn.

# Teloorgang van Nederlands EU-beleid 'Spruitjes-Revolutie' vermorzelt kostbare traditie

Het kan er soms vreemd aan toegaan in de Nederlandse politiek. De regering breekt met een tiental jaren gekoesterde en breed gedragen Europa-conceptie. En wat denkt u? Heftige debatten in de Kamer? Kritische commentaren in de media? Vergeet het maar. De revolutie in ons EU-beleid mag zich in stilte voltrekken. Niettemin is er alle reden voor een luidruchtige contra-revolutie. De nauwelijks opgemerkte nieuwe visie van de regering is namelijk kortzichtig, inconsistent en schadelijk voor de Nederlandse positie in Brussel.

De belangrijkste wijziging van ons Europa-beleid is het loslaten van de fundamentele uitgangspunten. Nederland heeft sinds de oprichting van de Europese Gemeenschappen consequent gestreefd naar een steeds hechtere Europese samenwerking binnen een communautaire rechtsorde. Deze doelstelling was gebaseerd op de overtuiging dat een supranationale structuur veel slagvaardiger is dan intergouvernementele samenwerking. Het gemeenschappelijk belang kon hier prevaleren boven zuiver nationale zienswijzen. Ook werd het streven naar een supranationaal Europa uitdrukkelijk beschouwd als gunstig voor Nederland. Supranationaliteit was de beste garantie dat ook met de belangen van kleinere lidstaten voldoende rekening werd gehouden. Binnen intergouvernementele constructies kunnen de grotere lidstaten immers gemakkelijk zaken onder elkaar regelen, ten koste van minder machtige landen. Keer op keer heeft de regering beklemtoond dat deze opvatting gestoeld was op ervaringen in de praktijk.<sup>1</sup>

Het Nederlands belang viel samen met het ideaal van een verenigd Europa en kon daardoor worden gepresenteerd in termen van een hoger beginsel. Tegelijkertijd werden de concrete voordelen niet uit het oog verloren. Europese samenwerking betekende meer welvaart en welzijn, alsmede de aanpak van gemeenschappelijke problemen. Er werd niet over 'Brussel' gesproken als een bureaucratie die steeds meer macht naar zich toe trekt of die ons wil opzadelen met overbodige of ongewenste regels. Nee, 'Brussel', dat waren we zelf! In de formulering van

de nota 'Verder bouwen aan Europa' (1990): 'Het gaat niet om afdracht van souvereiniteit, maar om overdracht daarvan aan onszelf.' De Nederlandse invloed zou zelfs op een bepaalde wijze toenemen: 'Waar alle andere lidstaten dit ook doen krijgt Nederland internationaal zeggenschap en invloed op een veelheid van gebieden waarvan anders geen sprake zou zijn.'<sup>2</sup>

De supranationale ambitie betekende versterking van de positie van de Commissie, het Hof, de Rekenkamer en het Europees Parlement (EP), zonedig ten koste van de Raad en Europese Raad. Deze laatste is steeds beschouwd als een ongewenste intergouvernementele en ondemocratische superstructuur, waarin de grotere lidstaten konden domineren.

Nederlandse bewindslieden hebben de gevolgen voor de nationale parlementen van de toenemende besluitvorming op Europees niveau altijd beseft. De louter nationale zeggenschap nam af en daarmee de macht van de eigen volksvertegenwoordiging. De oplossing van dit democratisch 'deficit' werd onophoudelijk gezocht in uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement, dus op het niveau waar het zwaartepunt van de beslissingen naar toe verschuift. Steeds weer keerde de regering zich nadrukkelijk tegen pogingen de positie van de nationale parlementen te herbevestigen of te versterken.<sup>3</sup>

## **Verenigd Europa geen ideaal meer**

Het huidige kabinet vindt de Europese Unie wel van groot belang voor Nederland, maar heeft de ambitie van een steeds hechtere Europese samenwerking ('ever closer union') losgelaten en daarmee nota bene afstand genomen van het Verdrag van Rome.<sup>4</sup> Een 'Verenigd Europa' is geen ideaal meer. Bewindslieden spreken tegenwoordig denigrerend over het idealisme of 'droomdenken' uit het verleden. We moeten nu vooral kritisch zijn over 'Brussel' en ons eigen (vooral financieel-economisch) nationaal belang voorop stellen. Versterking van de Europese samenwerking en verdieping van de integratie zijn in schrille tegenstelling tot vroeger sterk nationalis-

tisch geclausuleerd en alleen nog maar gewenst 'daar waar een nationale benadering niet tot een optimale behartiging van de belangen van de Nederlandse samenleving leidt'.<sup>5</sup> De belangen van Europa als geheel of van bijvoorbeeld de armere lidstaten vallen, helaas pindakaas, blijkbaar buiten dit perspectief.

Van de aloude centrale boodschap, het consequent streven naar een supranationaal of federaal Europa, is niets meer te bekennen. De EU, dat zijn we niet meer zelf, maar dat zijn de anderen, die ons hun regels willen opdringen. Geen warme pleidooien meer van regeringswege voor versterking van de Commissie en het EP. Integendeel. We moeten de gevoelens van de burgers volgen en ons concentreren op de vraag 'hoe de macht van Brussel het best gecontroleerd en in toom gehouden kan worden'.<sup>6</sup>

Het grootste probleem is de EU-legitimatie. Daarom gaan we het Europabeleid 'nationaliseren', dan kan de eigen bevolking er meer bij betrokken raken. *Voor (klachten over) Europa moet u voortaan op het Binnenhof zijn en niet in Brussel.* Het zwaartepunt van het debat dient te verschuiven naar het nationale parlement. Nederlanders identificeren zich immers veel meer met nationale volksvertegenwoordigers dan met Europarlementariërs. Het is dringend gewenst dat de Tweede Kamer zich in een vroeg stadium intensief met Europese voorstellen inlaat. De politieke tegenstellingen moeten er worden aangescherpt ('gepolitiseerd'). Conflicten trekken immers media-aandacht en vergroten daardoor de betrokkenheid van de burgers. Regering en parlement moeten bij elk EU-voorstel veel strenger dan tot nu toe de zogenoemde 'subsidiariteitstoets' hanteren: is die vermaledijde Europese bemoeienis echt wel 'strikt noodzakelijk' of kunnen we het zelf wel af?

De regering heeft bovendien duidelijke conclusies getrokken uit de afwijzing van de Europese Grondwet. Géén voorlichtingscampagnes en institutionele discussies meer. Deze stoten de kiezer alleen maar af. De EU moet zich richten op kerntaken. Alleen als zij slagvaardiger opereert en aansprekende resultaten boekt, kan zij weer voldoende krediet opbouwen bij de bevolking.

### **Is nationalisering Europees beleid in nationaal belang?**

Natuurlijk moet ook het kabinet meegaan met zijn tijd. Jongeren vragen om een andere benadering van Europa dan vorige generaties. Het ideaal van een welvarend verenigd Europa waar de oorlog voorgoed

is uitgebannen, inspireert niet meer. De verworvenheden worden als vanzelfsprekend ervaren. Een meer zakelijke benadering is derhalve geboden.

Dat brengt ons bij de vraag of de radicale beleidswijziging in overeenstemming is met ons nationaal belang. Hebben wij baat bij een renationalisatie van beleid en bij het laten verwateren van onze communautaire ambities? Het antwoord zou bevestigend kunnen luiden indien Nederland eigenlijk nooit belang heeft gehad bij de totstandkoming van een supranationaal Europa. Dit zou ook betekenen dat de regering het parlement systematisch heeft voorgelogen, als zij verkondigde dat de praktijk bewees dat supranationaliteit in ons voordeel was. Omgekeerd is de ondeugdelijkheid van de 'kleine-landen-rede-nering' nooit aangetoond. Deze optie moet derhalve worden verworpen.

Een andere mogelijkheid is dat ons belang anders gedefinieerd dient te worden door de veranderde omstandigheden: de EU is uitgebreid tot 25 lidstaten. Er zijn vooral veel kleinere landen bijgekomen en ons land neemt daardoor nu een 'middenpositie' in. Het belang dat Nederland bij supranationaliteit heeft, is daardoor echter niet verdwenen of vermindert. Integendeel, juist in een Unie met veel kleinere lidstaten is een communautaire rechtsorde essentieel om te voorkomen dat de grotere lidstaten voornamelijk met elkaar rekening houden. De regering erkent nota bene zelf hoe het er na de uitbreiding toegaat in Brussel: 'De uiteindelijke besluitvorming wordt in toenemende mate omgeven door contacten buiten de vergaderzalen. [...] De grote lidstaten versterken hun onderlinge samenwerking [Frans-Duitse as; EU 3, dus Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland] en intensiveren tevens hun contacten met landen als Spanje en Polen.'<sup>7</sup> De oplossing voor Nederland wordt niet meer gezocht in grotere supranationaliteit, maar uitsluitend in betere bilaterale betrekkingen. Zijn we nu dan zoveel machtiger dan voorheen?

Maar: hoe uitgebreider de Unie, hoe meer visies, belangen en sentimenten er onder één noemer gebracht moeten worden. De besluitvorming loopt geheid vast als nationaal egoïsme de boventoon mag voeren. De (toekomstige) Unie is alleen nog bestuurbaar als wat bindt belangrijker wordt dan wat scheidt, en alleen supranationale structuren bieden daar de garanties voor. De slagvaardigheid van de EU, van zo'n doorslaggevend belang voor haar legitimatie in de ogen van de regering, valt of staat

met de mate van communautarisering. Meer nog dan voorheen is daarom versterking van de positie van Commissie, EP, Hof en Rekenkamer een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve EU.

De renationalisatie waar het kabinet voor pleit, is derhalve de meest doeltreffende methode om een veelstatige Unie te laten disfunctioneren. Het is bovendien een blinde ontkenning van de Europese en Nederlandse werkelijkheid om het EP links te laten liggen en alle heil te verwachten van onze Tweede-Kamerleden. Door het Europese integratieproces is ontegenzeggelijk macht verschoven van de nationale parlementen naar de Europese besluitvorming. De Tweede Kamer is al vele malen aangespoord zich meer in EU-zaken te verdiepen en optimaal gebruik te maken van de resterende mogelijkheden. Er is daar inmiddels een voorzichtig begin mee gemaakt. De betrokkenheid en deskundigheid blijven echter beperkt tot de Europa-woordvoerders.

Niemand, ook de regering blijkbaar niet, vraagt zich af waar deze halsstarrige nalatigheid op berust. Welnu, Brusselse voorstellen zijn vaak technisch van aard en onderhandelingen doorgaans langdurig

onderhandelingen. Bovendien is het onaannemelijk dat Europese thema's zich kunstmatig laten politiseren, alleen om media-aandacht te trekken.

Ook is het kabinet bevangen door de toverformule van de 'subsidiariteit'. Burgers zijn de Brusselse be-moeizucht beu en dus, meer dan ooit, is het gebod: alleen Europa bij strikte noodzaak. Hoe minder, hoe beter. Een curieuze redenering, als we bedenken dat de meeste burgers geen flauw idee (zeggen te) hebben wat in Brussel en wat in Den Haag beslist wordt. Mensen zijn immers meer geïnteresseerd in de aard van de beslissingen ('wat heb ik eraan') dan in het niveau waarop ze genomen zijn.

Nationale parlementsleden beseffen dit terdege, ook al laten ze dat niet blijken. Zij beoordelen elk Brussels voorstel bovenal op zijn politieke wenselijkheid. Als ze er voor zijn, mag het al snel Europees geregeld worden, als ze er tegen zijn niet. Het vage begrip 'subsidiariteit' leent zich gemakkelijk voor (partij-)politieke interpretatie. Niets staat Kamerleden hierbij in de weg, zeker nu het kabinet zelf pleit voor 'politisering' van Europese onderwerpen.

Ernstiger nog is de vooronderstelling van de regering dat het veel Europese regelgeving ontbreekt aan kwaliteit en maatschappelijke noodzaak. De bestrijding van het onheil uit Brussel is nu zelfs een hoofddoelstelling van beleid. Dat is beslist onge-rechtvaardigd. Natuurlijk dienen we de EU-plannen altijd kritisch te beoordelen op hun meerwaarde. De Commissie is trouwens allang verplicht elk voorstel grondig te motiveren. Het EP vlooit bijna alles tot op de komma na, zelfs als het ter zake geen medebeslis-singsbevoegdheid heeft. Nederlandse (departements) ambtenaren, diplomaten, politici, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden zitten er gedurende het hele traject van besluitvorming bovenop. Uitzonderingen daargelaten voldoen de Europese regels aan hoge eisen. Het gecompliceerde besluit-vormingsproces, waarin zoveel betrokkenen uit de gehele EU zich over een voorstel buigen, maakt dat eventuele zwakke, controversiële of overbodige aspecten de eindstreep zelden bereiken. De regering doet echter uit populistische overwegingen alsof de uitzondering regel is.

### **Patriottische reflex belemmert slagvaardigheid**

De vraag is hoe deze beoogde opwaardering van het enge eigen belang en de parlementaire re-nationalisatie, politisering en 'subsidiarisering' zich gezamenlijk verhouden tot het regeringsstreven naar Europe-

## **Hebben wij baat bij hernationalisering van beleid en verwatering van onze communautaire ambities?**

en gecompliceerd. De invloed van nationale parlementariërs is hoe dan ook beperkt, zeker nu ook het Grondwettelijk Verdrag is afgewezen.<sup>8</sup> De regering kan in het Europese spel van geven en nemen alleen uit de voeten met een ruim onderhandelingsman-daat. De Nederlandse inzet is belangrijk, maar er valt voor Tweede-Kamerleden blijkbaar te weinig eer aan te behalen.

### **Oproep tot politisering bizar**

Niettemin vindt het kabinet dat de Tweede Kamer de EU-onderwerpen moet 'politiseren'. Een oproep van ministers aan parlementsleden om hun tegen-stellingen te verharderen, is op zich zelf al bizar. Daarnaast is dit appèl natuurlijk strijdig met het nationale belang: hoe geloofwaardig kunnen onze onderhan-delaars in Brussel nog het Nederlandse standpunt verdedigen als de partners weten hoe verdeeld ons parlement is? Elke verstandige regering zoekt juist zo breed mogelijke politieke steun voor haar inzet bij

se effectiviteit en aansprekende resultaten. Een brede EU is alleen slagvaardig als de 25 of meer lidstaten alle verder kijken dan hun beperkte nationale invalshoek en bereid zijn terwille van een compromis juist te de-politiseren. Als alle nationale parlementen aangewakkerd worden om hun messen te slijpen, loopt de Europese machinerie voorspelbaar vast. Nu al is nationaal egoïsme het grootste struikelblok om tot een gemeenschappelijk beleid te komen op belangrijke terreinen als energie, technologie en innovatie, asielverzoeken, veiligheid en buitenlandse zaken. Het beleid van de regering is derhalve op essentiële onderdelen inconsistent: haar ondoordachte patriottistische plannen ondergraven de als essentieel bestempelde slagvaardigheid van de EU.

De omslag in het beleid is blijkbaar ingegeven door de wens het vertrouwen van de bevolking in de EU te herstellen. Europese integratie wordt nog steeds breed gesteund, maar de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag was inderdaad een teken aan de wand. Achter de Eurosceptis gaan diepere gevoelens van onzekerheid en onveiligheid schuil. Door de mondialisering, de technologische revolutie, de migratiegolf en het terrorisme voelen veel mensen zich bedreigd in hun vertrouwde bestaan. De nationale beschutting is weggefallen. Niet iedereen wordt in een handomdraai kosmopoliet. De Europese integratie is door de val van de Muur in een stroomversnelling gekomen. De uitbreidingen volgen elkaar op en veel mensen zijn bang dat deze meer kosten dan opbrengen. Bovendien krijgt Nederland in een groter geheel steeds minder te vertellen. Wegen de economische voordelen van de open grenzen nog wel op tegen de nadelen, zoals arbeidsconcurrentie of toegenomen criminaliteit?

Nog belangrijker lijken de problemen in onze multiculturele samenleving. Het maatschappelijk klimaat is aanzienlijk verhard en de traditionele Nederlandse openheid voor buitenlandse invloeden dreigt om te slaan in het tegendeel. Door de grote toestroom in korte tijd van mensen uit andere culturen komt volgens velen de Nederlandse identiteit in het gedrang. Moeten we straks onze eigen waarden en normen gaan opgeven? Worden we een vreemdeling in ons eigen land? Terechte angsten of niet, mensen projecteren deze op de zich verbredende EU, waardoor hun blik op Brussel wordt vernauwd.

### **Europa verketteren is geen oplossing**

De regering trekt uit dit gegeven echter de verkeerde

conclusies. De moeilijkheden in onze veelkleurige samenleving worden niet opgelost door Europa zwart af te schilderen. De gepercipieerde aantasting van onze nationale identiteit wordt veroorzaakt door het maatschappelijk verkeer (mondialisering, communicatie-revolutie, immigratie) en niet door beleidsmatige afspraken in de EU. Welke identiteit bepalende verworvenheid is ons eigenlijk 'door Brussel ontnomen'? Het Europees beleid is er juist op gericht de nationale culturele eigenheid in stand te houden. Veel van onze problemen kunnen bovendien ook volgens de regering alleen in breder Europees verband effectief worden aangepakt: terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit, asiel, migratie en integratie, milieu en klimaat. Het vertrouwen in Europese samenwerking wordt natuurlijk niet hersteld door het sceptische en slecht geïnformeerde deel van de bevolking naar de mond te praten. De bewindslieden durven niet meer op te komen voor de traditionele Europa-visie uit vrees voor onbegrip bij de burger. Het is gemakkelijker te wijzen op onze 'directe' (materiële) belangen dan bijvoorbeeld op de voordelen van supranationaliteit voor ons land. De

### ***Moeilijkheden in onze veelkleurige samenleving worden niet opgelost door Europa zwart af te schilderen***

angst voor electoraal verlies is blijkbaar sterker dan de moed kiezers te overtuigen met een minder eenvoudige boodschap.

De wereld en dus ook Europa veranderen in snel tempo. Nieuwe kansen gaan gepaard met nieuwe bedreigingen. Doen alsof dat niet zo is, neemt de zorgen van de mensen niet weg. Door de schijnwerpers te richten op het vertrouwde Binnenhof in plaats van Brussel verandert de werkelijkheid niet, hooguit het beeld dat Nederlanders ervan krijgen. De verstremgeling van belangen en problemen maakt nu eenmaal dat steeds meer Europees geregeld moet worden. Het zwaartepunt van de besluitvorming verschuift onherroepelijk van de nationale hoofdsteden naar Brussel. Dáár wordt onderhandeld, gelobbyd en besloten. De EU-besluitvorming kan ook het meest effectief op Europees niveau gecontroleerd en bijgestuurd worden. Het Europees Parlement is daar zeer goed toe in staat. De veronderstelling dat 'Europa' bij nationale parlementsleden in betere handen is dan

bij Europarlementsleden, wordt beslist niet gestaafd door de praktijk.

De tijd van het onvoorwaardelijk streven naar het 'federale ideaal' mag voorbij zijn, we moeten niet doorslaan en de waardevolle elementen uit onze Europa-traditie verloochenen. Juist in een zeer brede Unie is supranationaliteit onontbeerlijk voor de slagvaardigheid. Ook ontdaan van de idealistische retoriek blijft de communautaire benadering in het belang van een middelgroot land als Nederland. Het proces van integratie gaat door en de burgers kan geen zekerheid gegeven worden dat er niet nog meer nationale zeggenschap wegvloeit naar gezamenlijke besluitvorming in Brussel. Definitief vastleggen wat Europees en wat nationaal geregeld mag worden, is onverantwoordelijk. We moeten (alleen) iets op Europees niveau beslissen als het maatschappelijk verkeer dit vereist. Als deze noodzaak zich voordoet, mogen er echter geen verdragsmatige belemmeringen bestaan. Dan zouden de problemen immers onopgelost blijven en daarmee is niemand gediend.

Het legitimatieprobleem kan alleen worden opgelost als de bevolking correct en adequaat wordt geïnformeerd via onderwijs, media en het politieke strijdtoneel. Om te kunnen oordelen moeten de burgers weten hoe de EU werkt en wat ze eraan hebben. Politici mogen de verantwoordelijkheid niet ontvluchten voor het Europa dat ze zelf hebben gecreëerd.

In plaats van moed en eerlijkheid te betrachten, probeert het CDA-VVD-kabinet kiezers te paaien met een revolutionaire nationalisering van ons EU-beleid. Idealisme heeft als leidend beginsel plaatsgemaakt voor opportunisme. Supranationaliteit is gesmoord in de spruitjeslucht. D66 had dit nooit mogen accepteren. Tegelijkertijd verkwanselt ook de PvdA echter haar Europa-traditie uit electorale overwegingen. Wie durft in de verkiezingscampagne nog de waarheid te verkondigen? Namelijk: *het nieuwe patriottisme is een schijnoplossing voor het Europese legitimatieprobleem*. Het is even schadelijk voor de EU als voor Nederland zelf. Heus, de Europese trein rijdt gestadig verder. Ook al gaan we in de geblindeerde Nederlandse wagon op last van de regering zitten ruziën over de bestemming.

## Noten

- 1 Zie bijv. minister Hans van den Broek in de Tweede Kamer, Handelingen, 28-11, 1991. Voor de koppeling van het supranationale of federale model aan de Nederlandse belangen zie o.a.

de nota 'Verderbouwen aan Europa', 1990, blz. 4; en Memorie van Toelichting, begroting 1991, blz. 28.

- 2 Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 6 juni 1990, Kamerstuk no. 20596.
- 3 Zie bijv.: *ibid.*, blz. 11.
- 4 In de pre-ambule van dit verdrag legden de ondertekenaars, waaronder Nederland, hun vastbeslotenheid vast 'to lay the foundation of an ever closer union among the peoples of Europe'.
- 5 Memorie van Toelichting bij de Begroting van Buitenlandse Zaken 2006, blz. 42.
- 6 Toespraak Minister Bot, Universiteit van Groningen, 30 mei 2006.
- 7 Memorie van Toelichting, *a.w. noot 5*, blz. 49, 50.
- 8 In dit verdrag staat een voorziening dat minimaal een derde van de nationale parlementen een voorstel kan terugverwijzen naar de Commissie als dit niet voldoet aan 'subsidiariteit'.

Drs B.R.A. van den Bos is politicoloog en was lid van de Tweede en Eerste Kamer en fractievoorzitter in het Europees Parlement voor D66.

# Europese finaliteit en Nederlandse buitenlandse politiek

Binnen de Nationale Conventie, die de regering van advies moet dienen over vertrouwensherstel in de nationale en Europese politiek, bepleiten sommige leden een debat over de politieke finaliteit van de Europese integratie. Zij zijn van mening dat de definiëring van een Europees eind- of tussenstation, met duidelijke politieke begrenzingsen, en een heldere afbakening van zowel de Europese als nationale staatsmacht, het ongenoegen van de bevolking kan wegnemen over de onbestemde koers van het steeds maar voortgaande Europese integratieproces. Daarbij wordt als een soort denkmodel gedacht aan totstandbrenging van een Europees statenverbond. Maar past zo'n nadrukkelijk politieke constructie wel in de tradities van het Nederlandse Europabeleid?

## Afzijdigheid en engagement

Nederland is onmiskenbaar een Europese staat, maar deze heeft zich in mentaal en diplomatiek opzicht veelal met de rug naar het continent gekeerd. De blik ging het liefst zeewaarts. Eeuwenlang waren de handel overzee en koloniale expansie essentieel voor onze economie. Ze leverden ook een belangrijk aandeel in de Nederlandse staatsvorming en identiteit. Koloniale belangen leidden niet alleen tot mondiale diplomatie en oorlogvoering, maar ze hebben tegelijkertijd in hoge mate de Nederlandse opstelling *binnen* Europa bepaald.

Aan ontwerpen voor een Verenigd Europa hadden we een broertje dood. Zeker als die uit de koker kwamen van naar hegemonie strevende 'zonnekoningen'. Zulke constructies zouden immers afbreuk doen aan onze zwaar bevochten autonomie, de vrije handel aan banden leggen, de geestelijke vrijheid verstikken en Nederland ondergeschikt maken aan de grote mogendheden.

Na de glorieertijd van de Republiek werden veiligheid, handelsbelangen en bezit van Nederlands-Indië gewaarborgd door neutraliteit en de nadruk op internationaal recht. Militaire allianties en *ententes* werden geschuwd. Gaandeweg werd het Duitse achterland een economische factor van belang, maar in politiek-strategische zin bleef de anticontinentale inslag.

Door de schokken van de Duitse – en Japanse – bezetting, alsmede de geopolitieke realiteit van de Koude Oorlog moest Nederland zowel in politiek-militair – alsook mentaal – opzicht afscheid nemen van zijn geliefde Europese afzijdigheidspolitik.<sup>1</sup> In eerste instantie gebeurde dat, samen met Frankrijk, Engeland, België en Luxemburg, door middel van de Westerse Unie (1948), maar al snel dwong de sovjetdreiging tot Amerikaanse militaire protectie. De NAVO werd vervolgens de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid. Binnen deze 'liga van zeemogendheden', zoals Joseph Luns de alliantie eens genoemd heeft, met aan het hoofd een dominante supermogendheid die de ongelijkheid tussen de grote en kleine Europese landen enigszins maskeerde, waren wij maar al te graag een trouwe bondgenoot.<sup>2</sup> Dat is tot op zekere hoogte nog steeds zo, ondanks de strategische veranderingen na de ineenstorting van het sovjetrijk.

Tegelijkertijd zocht Nederland na de oorlog in Europese kring naar partners voor economisch herstel en samenwerking. Het traumatische verlies van Indië, waardoor een 'plechtanker van het Nederlandse volksbestaan' was weggeslagen, vormde een extra motivatie voor de nieuwe Europese oriëntatie. Deze voltrok zich aanvankelijk in Benelux-verband, waar pionierswerk werd verricht voor een douane-unie, alsook in het Marshall-kader.

Het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) uit 1951 tilde de Europese samenwerking vervolgens op een hoger supranationaal plan. Dat was ook de bedoeling van de Europese Defensie Gemeenschap. Toen deze echter strandde in de Franse *Assemblée Nationale*, werd daar in Den Haag nauwelijks om getreurd. Daarvoor was het te veel een politiek-militair project. Verdergaande economische integratie leek een veel betere optie. Nederland speelde een belangrijke rol bij de *relance européenne*, die in 1957 resulteerde in de Verdragen van Rome (EEG en Euratom). Zo werd de kiem gelegd voor een Europese gemeenschap, die in de afgelopen halve eeuw is uitgegroeid tot het primaire referentiekader voor onze economie en voor talrijke aspecten van onze binnen- en buitenlandse politiek.

### Constanten in het Europese beleid

Het Nederlandse Europese beleid wordt sinds die beginjaren gekenmerkt door een opvallende reeks constanten: veiligheid en defensie primair in Atlantisch verband; géén behoefte aan een sterke Europese politieke en militaire unie; prioriteit van de Europese samenwerking ligt op het gebied van markt en economie; benadrukking van het belang van een communautaire rechtsorde; een centrale beleidsinitiatie voor de Europese Commissie; meer bevoegdheden voor het Europees Parlement; samenwerking op de gebieden van externe en interne veiligheid moet intergouvernementeel; vóór uitbreiding met nieuwe lidstaten. Gaandeweg zijn er pragmatische elementen toegevoegd aan deze communautaire orthodoxie: de Europese Raad werd allengs geaccepteerd als politiek-sturend orgaan voor de Unie; er kwam meer ruimte voor Europese militaire samenwerking; en de communautaire methode is aangevuld met 'neo-bilateralisme' en 'open coördinatie'. Aan het automatisme van de uitbreiding is een halt toegeroepen. In wezen is de Nederlandse opstelling in EG en EU echter niet veel veranderd. Ze is door de jaren heen alleen zakelijker en pragmatischer geworden, niet het minst ook op budgettair gebied.

### Finaliteitstaboe

Wat ook is gebleven, is de weigering van zowel regeringen als politieke partijen serieus na te denken over de staatkundige eindtermen van het Europese integratieproces. Zelfs in de jaren dat de term 'federaal' nog regelmatig opdook in regerings- en kamerstukken, is nooit aangegeven wat precies met dit begrip bedoeld werd, afgezien van het principe van soevereiniteitsoverdracht. Het begrip federaal werd veeleer als een geloofsartikel gehanteerd dan als aanduiding van een Europees eindstation met een welomschreven machtsverdeling tussen de centrale (Brusselse) en decentrale (nationale) staatsinstellingen.<sup>3</sup>

Symptomatisch zijn in dit verband de Nederlandse bezwaren tegen een soort bevoegdheidencatalogus voor de EU. Die bezwaren kwamen goed naar voren tijdens de beraadslagingen over het Europese grondwettelijk verdrag. In de Europese Conventie werd een aparte werkgroep met dit onderwerp belast, en het uiteindelijke Ontwerp-Verdrag bevat dan ook een overzicht van de bevoegdheidsverdeling binnen de (toekomstige) Europese Unie. Dat overzicht vormt overigens niet meer dan een betere codificatie van de nogal verbrokkelde artikelen over deze

materie in de bestaande verdragen, en is erg vaag en algemeen.

Nederland had zich, evenals andere lidstaten, verzet tegen een al te exacte en 'finale' lijst. Het mocht zeker geen echte *Kompetenzkatalog* worden, zoals de Bondsrepubliek Duitsland die kent. De regering besefte dat de EU in een beweeglijke wereldeconomie, met onvoorspelbare ontwikkelingen in wetenschap en technologie, aan slagvaardigheid en flexibiliteit zou inboeten door een al te nadrukkelijke fixatie van Europese en nationale bevoegdheden in een moeilijk herzienbare verdragstekst. Zij vindt een 'heldere taakafbakening tussen de lidstaten en de EU van groot belang', maar er moet worden gewaakt voor een 'te rigide bevoegdheidsafbakening waardoor verstarring of regressie van het integratieproces kan optreden'.<sup>4</sup>

Staatssecretaris van Europese Zaken Atzo Nicolai had het dus bij het rechte eind toen hij vorig jaar constateerde dat er in Nederland een 'finaliteitstaboe' heerst (zonder er overigens toe over te gaan dit taboe te doorbreken).<sup>5</sup>

### De bronnen van het finaliteitstaboe

Deze Nederlandse huiver voor 'finale' Europese constructies vindt zijn oorsprong in diverse factoren:

*1 De Europese utopie.* Om te beginnen heeft de eeuwenoude Europese gedachte zelf een nogal *oneindig* en utopisch karakter. Sommige eenwordingsprojecten hadden weliswaar concrete politieke contouren, maar ze waren allemaal even idealistisch als onrealiseerbaar.

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg dit Europese ideaal een krachtige nieuwe impuls. De West-Europese staten en hun leiders stelden alles in het werk om de grote humanitaire catastrofes van de twintigste eeuw voorgoed ongedaan te maken. Tal van naoorlogse Europese politici en hun 'waterdragers' hadden zelf een actieve rol in het verzet tegen de nazi's gespeeld, of waren het slachtoffer geweest van vervolging. Zij zagen het Europese eenheidsideaal als een diep-morele noodzaak, die oorlog eens en vooral onmogelijk moest maken. Maar een echt federaal Europa bleek al spoedig een *fata morgana*; en de Europese beweging werd een doel op zich zelf, zonder een duidelijk eindpunt. De Franse premier Dominique de Villepin heeft deze onbestemde, utopische visie op de Europese eenwording onlangs fraai onder woorden gebracht door Europa op te vatten als een 'droom op reis'.<sup>6</sup>

In de preambules van de Europese verdragen wordt deze 'oneindige' impuls treffend verwoord door het ideaal van 'een steeds hechter verbond van de volkeren van Europa'.<sup>7</sup> Die nogal a-politieke notie heeft eigenlijk altijd het naoorlogse Europese integratiestreven beheerst en een ordentelijk finaliteitsdebat *verhinderd*, zeker in Nederland.

*2 Dynamiek en autonomie van de markt.* Het finaliteitstaboe wordt in de tweede plaats teweeggebracht door de centrale positie van de interne markt in het Europese integratieproces. Vanouds heeft het liberale vrijhandelsoptimisme een belangrijk aandeel gehad in de Europese (en mondiale) utopieën over vrede en internationale samenwerking. Onbelemmerde vrijhandel en economische verstrengeling leiden tot toenemende welvaart voor alle partijen en maken oorlogen onlogisch en contraproductief, zo gaat deze gedachte. Volgens Britse liberale denkers als Richard Cobden en Norman Angell zou een stelsel van vrije Europese handel de rol van staten en hun instellingen (zoals legers) in het internationale verkeer praktisch overbodig maken. Franse filosofen als Saint-Simon en Jean Baptiste Say voorspelden soortgelijke functies voor wetenschap, techniek en de moderne industrie. Zij suggereerden dat Europa het best bestuurd kon worden door wetenschapslieden of *managers*. Het primaat van de politiek kan dan plaatsmaken voor het *primaat van de economie en de techniek*. David Mitrany benadrukte eveneens het belang van technisch-functionele organisaties voor de Europese samenwerking. Iets daarvan zien we nog steeds terug in de Europese Commissie, met haar onafhankelijke, technocratische opzet en haar talrijke expert-comités.

Dit liberale vooruitgangsgeloof heeft ook anderszins zijn sporen nagelaten in de naoorlogse Europese integratie. Hoewel de opzet van de EGKS mede een politieke achtergrond had ('nooit meer oorlog'), zijn de daaropvolgende Europese verdragen hoofdzakelijk toegesneden op de vereisten van een goed functionerende interne markt en de daarvoor noodzakelijke flankerende beleidsterreinen, de EMU inclusief. De voornaamste instellingen, bevoegdheden en beleidsterreinen zijn in elk geval niet opgezet vanuit een systematische staatkundige visie. Politieke sectoren als de buitenlandse politiek of de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn veeleer als een soort aanhangsel van de interne markt in het leven geroepen dan als kerngebieden van een Europese politieke entiteit. Met als resultaat een ui-

terst omslachtig apparaat op bijvoorbeeld het gebied van de Europese buitenlandse politiek, een terrein dat in andere federale constructies vaak een heel centrale – en gecentraliseerde – plaats inneemt.<sup>8</sup> Ook de EMU ontbeert, op de keper beschouwd, een passend politiek-institutioneel kader.

Deze liberale integratie-tendensen werden verder geaccentueerd door de hoge vlucht die de marktideologie nam in het post-communistische tijdperk. Europa moest in toenemende mate meedingen in een open globaliserende wereldeconomie. Deregulering en privatisering deden mede in de Europese context opgeld. Ze hebben ook op dat niveau geleid tot de roep om minder bureaucratie, administratieve procedures en regels. In de dominante liberale visie moet de invloed van Brussel zich beperken tot het runnen van de markt en het corrigeren van de verstoringen daarin. Bolkestein, bijvoorbeeld, wil niet verder gaan dan de EMU, en rekent sociale zekerheid, directe belastingen en buitenlandse politiek niet tot de kerntaken van de EU.<sup>9</sup> De liberalen hebben dus wel een zeker finaliteitsconcept, maar dat is functioneel

### ***Finaliteitsdenken past niet in de tradities van het Nederlands buitenlands beleid***

bepaald door de dynamiek van markt en economie, en kent geen vastomlijnde politieke contouren, noch ook een politieke prioriteitsstelling vanuit andere dan economische overwegingen. Handelsnatie Nederland, dat enorm geprofiteerd heeft van een in menig opzicht onbegrensde Europese markt, zit goeddeels op dezelfde lijn.

De voortdurende uitbreiding van de Unie noodde al evenmin tot een finaliteitsdebat. Die heeft weliswaar tot diverse institutionele en beleidsmatige verdiepingen geleid, maar ook het primaat van de staatkundige Europese vormgeving belemmerd. In een Europese Unie van 25 of meer lidstaten vormt zo iets als een echte federatie een wijkend perspectief. Dat kan ook een Europese grondwet niet maskeren.

*3 Veiligheid in Atlantisch verband.* Bovendien heeft ook de welbewuste keuze voor het veiligheidsprimaat van de NAVO altijd de optie van een echte politieke en militaire Europese unie geblokkeerd. Nederland is de laatste tijd weliswaar bereid tot nauwere militaire samenwerking in EU-verband – en ook onze

buitenlandse politiek wordt al geruime tijd primair in dat kader geformuleerd – maar de Atlantische verbondenheid is gebleven, evenals de tegenzin in een echt politiek en militair gezagscentrum in Brussel.

4 *Anticontinentale reflexen.* In Nederland werkt vermoedelijk ook de anticontinentale traditie door in het finaliteitstaboe. Door de afkeer van hegemoniale Europese projecten, alsmede de jarenlange afzijdigheid van Europese militaire allianties en machtspolitiek, is ons politieke denken over Europese staatkundige constructies slecht ontwikkeld. Een Europese supermogenheid, met een navenante rol in de wereldpolitiek, is ons vreemd, en niet alleen omdat die afbreuk zou kunnen doen aan de Atlantische samenhang.

Indirect speelden deze gevoelens waarschijnlijk mee bij de afwijzing van de Europese grondwet, die door zijn Franse aansturing en zijn constitutionele opsmuk enigszins de allure had van een *grand dessein*. Van meet af aan stuitte het Europese constitutionele project in Nederland op scepsis, ook in regeringskring. Dat begon al bij de beroemde Humboldt-rede uit 2000 van Joschka Fischer, een van de wegbereiders voor het Europese grondwettelijk debat. Minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen zei in reactie hierop dat Europa geen behoefte had aan blauwdrukken.<sup>10</sup>

Ook in de Europese Conventie bleef deze Nederlandse scepsis. Dit gezelschap werd, niet geheel ten onrechte, veeleer gezien als een wat omslachtig instrument voor noodzakelijke verdragsherzieningen dan als een constituerende vergadering. Doelstellingen van de Unie, het vraagstuk van de subsidiariteit, de afbakening van bevoegdheden, of het budgettaire veto werden in elk geval niet vanuit een principiële constitutionele optiek behandeld, maar vanuit de commerciële zakelijkheid waarmee Nederland zich altijd in Brussel heeft opgesteld. De president van de Europese Conventie, Valéry Giscard d'Estaing, werd in Den Haag schamper 'de zonnekoning' genoemd. Het 'nee' van de Nederlandse bevolking had dus tevens wortels in de traditionele Haagse politiek, die wars is van uitgesproken Europese politieke projecten, in het bijzonder die met Franse oormerken.

5 *De voordelen van 'constructive ambiguity'.* Volgens sommigen lukt de Europese samenwerking het best wanneer de lidstaten niet duidelijk maken wat ze precies willen. Een definitie van een einddoel stelt belangentegenstellingen op scherp en leidt gemakkelijk tot principiële fricties en blokkades. Je kunt beter

wat vaag blijven over de Europese einddoelen, en intussen blijven werken aan de vooruitgang op concrete beleidsterreinen.<sup>11</sup> Ook in Den Haag komt men deze opvatting tegen. Een diffuse, licht-utopische visie op 'Europa' heeft lange tijd ook goed gewerkt als een bindmiddel in de – verzuilde – binnenlandse politiek, en als een gemeenschappelijk credo voor de sociale partners.

6 *Primaat van de rechtsontwikkeling.* Ten slotte is het Nederlandse Europa-beleid in 'ideologisch' opzicht altijd sterk beheerst geweest door de beoefenaars van het Europese recht. In hun denkwereld is de vorming van Europees recht een doel op zich zelf dat, afgezien van verwijzingen naar de Tweede Wereldoorlog, géén 'hogere' politieke rechtvaardiging behoeft. De koers van de rechtsontwikkeling is bepalend voor de Europese staatsvorming, niet andersom.<sup>12</sup>

### **Naar een nieuwe politieke legitimatie voor de EU**

Het finaliteitsdenken past dus allerminst in de tradities van de Nederlandse buitenlandse politiek. Bovenstaande punten hebben zo langzamerhand echter veel van hun geldigheid verloren. Er zijn *nieuwe* rechtvaardigingsgronden nodig voor de Europese integratie.

Zo ligt het 'nooit-meer-oorlog'-motief nu anders. Het staat buiten kijf dat de transformatie van een door oorlogen geteisterd continent in een ordentelijke Europese Unie een historische verdienste van de allereerste orde blijft. Maar voor *steeds verdergaande* integratie is dit motief niet toereikend. Men kan moeilijk volhouden dat *zonder een grondwet* de Europese Unie weer ten prooi valt aan chaos en geweld.

Daarbij moet tevens bedacht worden dat de instrumentele betekenis van de EG/EU voor vrede en veiligheid in Europa soms wordt overschat. De vrede in Europa werd in 1945 door de geallieerden afgedwongen, de Amerikanen en Russen voorop. Auschwitz is bevrijd door het Rode Leger, niet door de Europese Commissie. En de unieke Frans-Duitse samenwerking kon slechts opbloeien onder een Amerikaanse atoomparaplu. In de jaren '80 werd de Sovjetunie op de knieën gedwongen door vooral Amerikaanse economische en militaire druk, niet primair door toedoen van de EG. Amerikaanse kernraketten in Europa speelden daarbij een doorslaggevende rol, wapens die door enkele EU-landen werden geweerd. Diverse EU-lidstaten (zoals Frankrijk, het Verenigd



Koninkrijk en Nederland) verzetten zich aanvankelijk ook tegen de Duitse hereniging. De Amerikaanse president moest daarbij de doorslag geven. Bush gaf de push. De EU claimt graag dat de toetreding van de voormalige communistische staten uit Midden- en Oost-Europa in 2004 een historisch einde maakte aan de deling van Europa, maar die historische omslag was al in 1989/1990 bereikt. De uitbreiding van de EU was daarvan slechts een – overigens zeer lovenswaardige – bevestiging.

In de jaren '90 hebben de Amerikanen eveneens een sleutelrol gespeeld bij Europese veiligheidskwesaties, van de Balkan tot Noord-Ierland. Europa is in vijftig jaar inderdaad omgesmeed tot een zone van vrede en veiligheid, maar dat is evenzeer, of misschien nog wel meer, de verdienste van de Verenigde Staten dan van de EU. In Europese regeringskringen, evenals in de Europese publieke opinie, wordt dat de afgelopen tijd weleens vergeten, bij alle kritiek op het Amerikaanse optreden in de wereld en diverse internationale organisaties. Wél heeft de Europese integratie, binnen een Atlantisch kader, een essentiële rol gespeeld bij de verdieping en stabilisering van de Europese samenwerking, zodanig dat oorlog hoogst onwaarschijnlijk is geworden.

### Terugkerende overheid

Verder behoeft ook het *liberale vooruitgangsgeloof* een politieke correctie. In Nederland en andere lidstaten bestaat een wijd verbreid gevoel dat er paal en perk moet worden gesteld aan de ongebreidelde marktwerking, zeker in publieke sectoren als de volksgezondheid, de volkshuisvesting, het onderwijs of de ruimtelijke ordening. Deregulering en privatisering in de openbare nutsbedrijven (energie, postdiensten, telecommunicatie, kabel-tv, watervoorziening, spoorwegen) dreigen te ver door te schieten. De oprukkende markt heeft geleid tot wildgroei van allerlei vage semi-publieke instanties, die moeilijk te controleren zijn. Sommige politieke partijen pleiten onomwonden voor een *terugkerende* overheid, en een betere afbakening van het publieke en private domein.

Op het Europese vlak zou deze roep zich logischerwijs moeten vertalen in een pleidooi voor een sterkere Europese overheid. Daarvan is echter nauwelijks sprake. De EU wordt immers primair met de vermaledijde marktwerking geassocieerd, dus de macht van 'Brussel' moet juist worden teruggedrongen. De roep om meer overheidsbemoediging is bijna

exclusief nationaal gericht. De expansiezucht van de Europese overheid moet aan banden worden gelegd via subsidiariteit en renationalisering van gemeenschappelijk Europees beleid (op het gebied van de landbouw of de structuurfondsen). Een revisie van de onbepaalde marktideologie dwingt dus tot herbezinning op zowel de taken van de EU als op die van de nationale staat.

Een 'steeds hechtere' Europese eenwording is daarbij géén geschikte leidraad, althans niet in staatkundige zin. Een vaag Europees ideaal, dat een prominente rol speelt in de nationale politiek en samenleving, verdraagt zich ook moeilijk met de moderne eisen van politieke rationaliteit en *accountability*. En de opbouw van een stabiele Europese rechtsorde als tegenpool van oorlog is wat anders dan een vrijbrief voor welhaast automatische Europese rechtsontwikkeling in het nationale domein.

De van oorsprong nogal a-politieke legitimatie van de Europese integratie in Nederland voldoet niet meer. Het finaliteitstaboe moet worden doorbroken. Op korte termijn vergt dit een cultuuromslag in de Nederlandse buitenlandse politiek, te vergelijken met de omslag van neutraliteit naar Europese samenwerking in de jaren '50.

### Noten

- 1 Onlangs heeft voormalig diplomaat Charles Rutten nog eens aardig die mentaliteitsomslag gememoreerd. Zie Charles Rutten, *Aan de wieg van Europa en andere Buitenlandse Zaken. Herinneringen van een diplomaat*, Amsterdam: Boom, 2005, blz. 16-18.
- 2 Zie voor de klassieke vindplaats: Alfred van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn: In den Toren/Anthos, 1974.
- 3 Ook D66 beschrijft geen eindtermen in haar pleidooi voor een 'Verenigde Staten van Europa'. Zie Boris Dittrich, Sophie in 't Veld, Lousewies van der Laan, *De Verenigde Staten van Europa. Pamflet voor een transparante, slagvaardige en toekomstgerichte Europese Unie*, Den Haag: D66 Tweede-Kamerfractie, december 2005. Wel pleitte de PvdA in de jaren '50 voor een Europese 'constitutionele federatie'. Zie Gerrit Voerman, 'De Nederlandse politieke partijen en de Europese integratie', in: Kees Aarts, Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker, 2005, blz. 46.
- 4 *De Staat van de Europese Unie 2001*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 26.
- 5 Helemaal taboe is het onderwerp overigens niet in Den Haag. De regering schrijft in *De Staat van de Europese Unie 2001*

(a.w. noot 4), blz. 17: 'In welke richting dient de Unie zich uiteindelijk te ontwikkelen? Welke staatkundige of andere structuren zijn denkbaar en realiseerbaar voor een sterk vergrote Unie die steeds meer ingrijpt in het dagelijks leven van Europeanen? Wat is de gewenste verhouding tussen de Unie en de lidstaten zelf? Dit perspectief, wel aangeduid als de politieke finaliteit van de Unie, betreft het brede kader van het integratieproces en de institutionele vormgeving in het Europa van de toekomst.' Dit perspectief is nooit systematisch ingevuld, maar de regering formuleerde wel een paar uitgangspunten voor een finaliteitsdebat. Zij benadrukt dat naar haar oordeel 'ook op termijn de unieke institutionele structuur en werkwijze de kern moeten blijven vormen van de Europese Unie'. Tegelijkertijd stelt zij: 'De regering is zich bewust dat de nationale staat nog steeds het kader bij uitstek vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt. Alleen al daarom is het streven niet gericht op het tot stand brengen van een Europese superstaat.' *De Staat van de Europese Unie 2001*, a.w. noot 4, blz. 17, 25.

- 6 Jorge Semprún, Dominique de Villepin, *L'Homme Européen*, Parijs: Plon, 2005, blz. 43.
- 7 In de preambule van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa is sprake van de 'volkeren van Europa' die 'steeds hechter verenigd' vorm geven aan hun 'gemeenschappelijke lotsbestemming'. In de Engelse versie is het welbekende 'ever closer union' vervangen door 'united ever more closely'. Dit ondanks pogingen van de Werkgroep Aanvullende Bevoegdheden in de Europese Conventie om dit soort formuleringen te schrappen.
- 8 De hybride positionering van de beoogde Europese minister van buitenlandse zaken, die zowel de Raad voor Externe Betrekkingen van de Unie moet voorzitten, en tevens als Vice-Voorzitter plaatsneemt in de Europese Commissie, valt rechtstreeks toe te schrijven aan het ontbreken van een politieke Europese architectuur.

- 9 Zie vooral Frits Bolkestein, *De grenzen van Europa*, Tiel: Lannoo, 2004, blz. 9-31.
- 10 Men krijgt overigens de indruk dat men in Den Haag soms wel blij is met irreële Europese blauwdrukken. Die kunnen dan rechtstreeks naar de prullenmand. Dat ligt hopelijk anders voor het in de Nationale Conventie geopperde idee van een Europees statenverbond, dat veel dichterbij de Europese realiteit ligt.
- 11 Jan Rood, 'Naar een hernieuwd Europees pragmatisme', in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 294-295. Zie ook Mendeltje van Keulen, 'Nederlands Europabeleid: de moeizame weg van vorm naar inhoud', blz. 297-300 in hetzelfde nummer.
- 12 Vgl. de Utrechtse oratie van Sacha Prechal, *Juridisch cement voor de Europese Unie*, Groningen: Europa Law Publishing, 2006, blz. 30-31.

Alfred Pijpers (verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme*, CEPS) is rapporteur van de Werkgroep Europa in de Nationale Conventie. Hij schreef deze bijdrage in samenwerking met de werkgroepsleden Roel Kuiper en Jan Willem Sap. Bovenstaand artikel vormt een onderdeel van de voorstudies van de Nationale Conventie, en geeft niet het officiële standpunt weer van haar leden. Het eindrapport van de Conventie wordt op 5 oktober 2006 gepresenteerd aan de regering.

# Na de Europese Raad: welk nieuw perspectief voor de Unie?

Op 15 en 16 juni jl. vond de afsluitende Europese Raad van het Oostenrijks voorzitterschap plaats. Een voorzitterschap dat mede werd bepaald door de periode van reflectie, die noodzakelijk was geworden na het Franse en Nederlandse 'nee' tegen het Grondwettelijk Verdrag. De discussie spitste zich toe op drie belangrijke politieke thema's: het versterken van de band tussen de burgers en de Unie; het vaststellen en uitwerken van beleidsmaatregelen met een zichtbaar toegevoegde waarde voor de burger; en de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag. Besloten werd de werkzaamheden te concentreren op het bereiken van concrete resultaten en op de uitvoering van projecten.

De crisis lijkt voorlopig toegedekt. De Unie is immers het afgelopen jaar blijven functioneren, het politieke en economische klimaat is verbeterd en de procedurele afspraken over de hete hangijzers Grondwettelijk Verdrag en Uitbreiding bieden althans het perspectief op een oplossing. Nog steeds zijn echter geen definitieve conclusies uit het 'Nee' getrokken en blijft de druk om door te gaan met ratificeren. Veel van de betrokken landen zijn minstens zo sterk gedreven door benauwdheid voor een nieuw ratificatieproces als door gehechtheid aan het Grondwettelijk Verdrag.

## Functionaliteit en legitimiteit

Wat zich met betrekking tot de Europese integratie steeds meer lijkt te wreken, is juist de reden waarom dat beleid zo succesvol is: Europese eenwording verliep vanaf de jaren vijftig vooral langs functionele lijnen. Belangrijke beslissingen zijn genomen en grote kwesties zijn opgelost door deze zoveel mogelijk te 'depolitiseren'. Het Europese integratieproces begon met politiek afgepaalde beleidsterreinen (kolen en staal, atoomenergie, landbouw, transport, mededinging en marktordening) en door die beleidsterreinen te technocratiseren. Europese integratie is zover gekomen doordat de Europese instellingen erin zijn geslaagd 'de politiek uit de politiek te halen'.

Dat moest eens gaan wringen. Na de val van de Muur kwam de Europese integratie in een stroomversnelling en werd meeromvattende politieke en

economische integratie een reële doelstelling. Sinds het Verdrag van Maastricht begon Europa de trekken te vertonen van een politieke bouwmerk, verstevigd in de daaropvolgende Verdragen. Daarnaast verdubbelde het ledental. Bij deze bredere en diepere benadering van 'Europa' kregen burgers soms het gevoel dat de besluitvorming achter hun rug om verliep. Herpolitiseren van Europa, het 'terugbrengen van de politiek in de politiek', kan voor de groeiende vervreemding van burgers ten opzichte van de Unie een deel van de oplossing bieden.

In Nederland – d.w.z. in de Nederlandse publieke opinie – wordt thans meer nadruk gelegd op legitimiteit – versterking van het draagvlak onder de bevolking – dan op functionaliteit. Herpolitiseren van Europa is hierop het beleidsmatige antwoord. Door Europees beleid tot inzet te maken van het nationale politieke debat wordt duidelijk dat over Europa verschillend gedacht kan worden en dat dus ook uiteenlopende politieke keuzen mogelijk zijn. Duidelijk is dat dit niet *per se* tot versterking van het draagvlak hoeft te leiden, integendeel wellicht. Zeker is evenwel dat het bijdraagt aan bewustwording en kennisvergroting en dat het helpt de opvattingen van burgers steviger te doen 'wortelen', wat op termijn de legitimiteit van het beleid ten goede komt.

## Proces en uitkomst

Vanouds hebben lidstaten uiteenlopende drijfveren voor Europese samenwerking. Dit is terug te voeren op historische omstandigheden en culturele voorkeuren, maar deels ook op objectieve omstandigheden als geografie en economische structuur. Reden om al vanaf het begin het maar niet over het einddoel van integratie te hebben. Niettemin bestaat er al 50 jaar een 'overlappende consensus' om met elkaar samen te werken in een stapsgewijs proces van steeds hechtere integratie, met steeds meer lidstaten.

Bij gebrek aan overeenstemming over doelstellingen ligt de nadruk vanouds sterk op het proces van samenwerking en minder op de uitkomsten. Zeker bij aanvang was het klare feit van samenwerking van voormalige aartsvijanden – 'the message is in the meeting' – reden genoeg het project door te zetten.

Niettemin is deze historische zingeving geleidelijk op de achtergrond geraakt. Waar verbroedering een gegeven is en oorlog uitgebannen lijkt, het leden-tal meer dan verviervoudigd is en de positie van de Commissie – hoedster van de Verdragen – is verzwakt, wordt minder belang gehecht aan het proces. Veeleer bestaat thans de neiging de zingeving te ontlenen aan de uitkomsten: 'wat levert het op', 'what's in it for us' of, in de woorden van de Commissie, 'the Europe that matters'.

Ook Nederland kent tegenwoordig een groter belang toe aan de uitkomsten dan aan het proces van Europese samenwerking. In het verleden durfde men vaak niet al te zeer op bepaalde uitkomsten in te zetten, omdat dit ten koste zou gaan van de dynamiek van het integratieproces zelf. Inmiddels hebben we niet alleen een groter vertrouwen in de duurzaamheid van het proces, maar stellen we ook hogere/andere eisen: Europa moet leveren en daarbij geldt het nationaal belang (en niet het Europees belang) als doorslaggevend.

### **Project Europa en Europa van de projecten**

Ook vóór het dubbele Nee onderkende de Unie reeds dat burgers nog te weinig bij de EU waren betrokken. De Verklaring van Laken (december 2001) stelde dat burgers vinden dat alles veel te veel boven hun hoofd bedisseld wordt en dat zij een betere democratische controle willen. Europa moest minder log en star worden, en vooral efficiënter en transparanter. Sommige burgers zouden de Unie zelfs zien als een bedreiging van hun identiteit. De Conventie en het Grondwettelijk Verdrag vormden het antwoord op deze zorgen en boden nieuwe mogelijkheden voor versterking van het 'politieke' in de Europese integratie. Daarmee zou de burger meer betrokken raken bij de Unie. Dezelfde zorgen waren echter nog geen vier jaar later voor kiezers juist redenen om tegen het Grondwettelijk Verdrag te stemmen.

In Nederland was de gepercipieerde bedreiging van de nationale identiteit door de voortgaande Europese integratie een veel voorkomend motief om tegen te stemmen. Daarmee is een duidelijke spanning blootgelegd tussen het 'project Europa' en het 'Europa van de projecten'. Het lijkt om semantiek te gaan, maar in feite zijn dit twee zeer verschillende benaderingen van Europese integratie. Het *project Europa* is de EU als historische missie, een 'ever closer union' die stapsgewijs van onderop wordt opgebouwd en resulteert in een overkoepelende staats-

vorm die het continent verenigt. Deze benadering acht *integratie in wezen onomkeerbaar*. In zekere zin was het Grondwettelijk Verdrag bedoeld als (voorlopig) sluitstuk van Europa als project.

De Unie kan echter ook heel anders worden gezien, namelijk als een mechanisme dat de afgelopen vijftig jaar op wonderbaarlijke wijze steeds de juiste antwoorden wist te formuleren op vragen van de tijd. De Unie bedreef in haar eerste decennia, ten tijde van de Koude Oorlog, een soort veiligheidspolitiek door economische samenwerking te bevorderen. Op de val van de Muur reageerde de EU met versterking van de politieke samenwerking en met het besluit tot uitbreiding. Tegenwoordig zijn de activiteiten van de Unie steeds meer gericht op het inspelen op effecten van 'globalisering'.

Dit laatste perspectief wint aan kracht, nu de overtuiging heeft postgevat dat het herstel van vertrouwen in Europa niet begint met een nieuw Verdrag, maar met aansprekende prestaties. Dit is 'concreet Europa', het *Europa van de projecten*, het Europa dat werk maakt van zaken die mensen voor zichzelf en hun omgeving als essentieel ervaren, en dat weet te 'leveren'.

In de context van de reflectieperiode vormt het *Europa van de projecten* een tussenstadium van *project Europa*, een middel ter versterking van het draagvlak voor het integratieproces in het algemeen en als oplossing van het institutionele vraagstuk in het bijzonder. Sommigen hopen en anderen vrezen dat aldus het middel steeds meer tot doel wordt. Waar Europa steeds zichtbaar nut dient te hebben, niet morgen of overmorgen, maar nu, wordt het integratieproces ontdaan van zijn idealisme en zijn lange-termijnperspectief.

Zo tekent zich een duidelijke voorkeur af voor het Europa van de projecten. Niet in de zin van de grote projecten uit het begin van de jaren '90, zoals de voltooiing van de interne markt, het Verdrag van Schengen, de EMU en ook de uitbreiding. Nu gaat het veeleer om een Europa van projecten als belichaming van een visie op een meer *functioneel samenwerkend Europa*. Of, in andere woorden, een Europa van aantoonbare uitkomsten die vooral gericht zijn op de wensen en de beleving van burgers.

### **Instrumenteel en politiek supranationalisme**

Steeds meer grensoverschrijdende uitdagingen komen op de Unie af en vergen instemming met verdieping van het Europese integratieproces. Zo heeft

de Unie op het gebied van justitiële samenwerking de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt. Hoewel minder spectaculair, gaat ook het externe beleid van de Unie gestaag vooruit. Wie had tien jaar geleden gedacht dat de EU een militaire rol zou hebben in Afrika, op de Balkan, in Atjeh? Wie had durven voorspellen dat er voorstellen in een nieuw verdrag zouden staan voor een Europese Minister van Buitenlandse Zaken en een Europese diplomatieke dienst? Ook op andere terreinen doet de Unie haar invloed gelden: denk aan milieubeleid, sociaal beleid, economische modernisering, handelsbeleid e.d.

Kernvraag in deze overgang van economische naar politieke integratie is of vastgehouden moet worden aan een supranationale aanpak dan wel aan meer intergouvernementele vormen van samenwerking. In het algemeen blijken beleidsterreinen die niet alleen *objectief* vragen om een Europese aanpak, maar waarvan de lidstaten ook *subjectief* vinden dat dit zo moet, het meest voor communautarisering in aanmerking te komen. Het gaat dus om een dwingende combinatie van feitelijke geschiktheid en politieke wil, iets wat zich in het algemeen eerder voordoet op het terrein van het sociaal-economisch beleid ('low politics') dan op kerngebieden van de nationale soevereiniteit ('high politics').

Dit geldt helaas niet voor alle dossiers. Feit blijft dat in het bijzonder de grootste lidstaten zó hechten aan hun eigen soevereiniteit op vele beleidsterreinen, dat zij er feitelijk niet over piekeren iets daarvan in te leveren bij de Unie. Het betreft bijvoorbeeld onderzoek en innovatie, economische coördinatie en het buitenlands en veiligheidsbeleid.

Hoe vertaalt dit zich naar Nederlands traditionele buitenlands-politieke oriëntatie, met zijn nadruk op goede transatlantische betrekkingen in de 'hoge politiek', onderscheid tussen politieke en economische integratie, verzet tegen (geformaliseerd) leiderschap door de grotere lidstaten, voorkeur voor versterking van de supranationale instellingen en depolitisering van het integratieproces? Het feit dat het integratieproces zich via de band van specifieke economische sectoren voltrok, verklaart waarom Nederland zich zo lang goed is blijven voelen bij iets dat in wezen steeds een politiek 'project' is geweest. Nederland voelde zich bepaald ongemakkelijker naarmate Europese samenwerking medio jaren '90 doordrong tot in de haarvaten van de (natie)staat en voelbaar politieker werd. In feite heeft Nederland het beeld van het 'idealistische' Europa al eind jaren '90

bijgesteld en is het overgegaan tot een pragmatischer, kritischer benadering, zoals bij de nationale bijdrage aan de EU-begroting. Zo heeft Nederland inmiddels een uitgesproken voorkeur voor een instrumenteel in plaats van een politiek of ideologisch gedreven supranationalisme. De politieke reactie op de afwijzing van de Grondwet is wat dat betreft symptomatisch. Overdracht van bevoegdheden moet steeds ten dienste staan van de inhoud, waarbij de stelregel geldt: 'Europees wat Europees moet, nationaal wat nationaal kan.'

In zijn in mei verschenen boek *Nederland & Europa – Van droom naar daad* schetst voormalig staatssecretaris voor Europese Zaken Atzo Nicolai een beeld van een 'genormaliseerd' Europa, dat ontdaan is van zijn ideële trekken en niet langer boven elke twijfel is verheven. Dit Europa ontleent zijn legitimiteit aan het aanpakken en oplossen van concrete grensoverschrijdende problemen. Instrumenten en instituties zijn hierbij middel en geen doel. Het genormaliseerde Europa beperkt zich tot zijn kerntaken, waarbij de

### ***Europa kan baat hebben bij een scherp debat, maar de deur naar een goed compromis mag nooit op slot***

nationale parlementen controleren of iedereen zich aan die afspraak houdt. Waar de Unie geen toegevoegde waarde heeft, moet zij vooral de lidstaten de ruimte bieden. Waar het wél een Europese kwestie betreft, moet voortaan in de EU slagvaardiger (dus bij meerderheid) besloten worden. Op geen enkel niveau wordt méér geregeld dan strikt noodzakelijk is.

Daarnaast gaat dit Europa de discussie aan met de burger en stelt het zich bloot aan kritiek. Voorgenomen acties/besluiten worden zoveel mogelijk publiekelijk besproken, waarbij openbaarheid en toegankelijkheid centraal staan. Hoewel gemeenschappelijk optrekken vaak de beste manier zal blijken om in de veranderde wereld nationale belangen te behartigen, is steeds nauwere samenwerking tussen de lidstaten geen doel op zich zelf. Dit laat onverlet dat Nederland zich sterk blijft maken voor een krachtige en onafhankelijke Europese Commissie om te voorkomen dat de groten de kleineren over het hoofd zien. Zo'n concreet en gepolitiseerd Europa nastreven, betekent overigens allerminst dat Nederland zijn, 'Eu-

ropese droom' opgeeft. Ook het Europa van de 21ste eeuw is méér dan een gemeenschappelijke markt. De drijfveren voor het integratieproces ontlenuw evenwel niet meer aan het verleden, maar juist aan het heden en de toekomst.

### **Welk nieuw perspectief voor de Unie?**

Is dit het nieuwe perspectief voor de Unie? Slechts een aantal lidstaten, zoals België, Luxemburg en Italië, hecht onverminderd geloof aan het supranationale project Europa. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en een aantal nieuwe lidstaten die zich traditioneel terughoudend opstellen in het integratieproces. Daartussen bevindt zich een grote groep van lidstaten die weliswaar signaleren dat omstandigheden veranderen, maar vooral hopen dat de tijd zijn werk doet en zaken zich ten goede zullen keren.

Ter afsluiting vier overwegingen, die ingaan op de geschetste lijnen voor toekomstige integratie. *Allereerst* het vraagstuk van *politisering*. In een steeds politiekier wordend integratieproces is gedepolitiseerde besluitvorming niet langer vol te houden; de politiek zal teruggebracht moeten worden in de politiek. *Wél* moet onderscheid worden gemaakt tussen het nationale debat over de visie op de EU en de Europese botsing van belangen.

Op *Europees niveau* gaat het om de botsing tussen welomschreven nationale belangen en doelstellingen, inclusief de dreiging met het gebruik van een veto in een situatie van grotere transparantie. Het voordeel van zo'n situatie, uit een oogpunt van betrokkenheid van de burger, ligt voor de hand: herkenbare tegenstellingen maken het belang van de zaak duidelijk en vergemakkelijken vereenzelviging. Het eventuele nadeel springt natuurlijk ook in het oog: polarisatie bemoeilijkt de besluitvorming, d.w.z. het vinden van een compromis waarmee iedereen kan leven en waarmee de Unie inderdaad verder kan. Polarisation brengt het prestige van lidstaten in het geding en, mocht het tot besluiten komen, zij versterkt de noodzaak van gedepolitiseerde, moeilijk uit te leggen beslissingen.

De oplossing ligt derhalve ongeveer in het midden: Europa kan baat hebben bij een scherp debat tussen diverse benaderingen – inclusief die van de Commissie en het Europees Parlement – maar de deur naar een goed compromis mag nooit op slot gaan. Dat laatste valt ook goed uit te leggen, gelet op het

strategisch belang dat allen, ook de burgers, delen in een slagvaardige, goed functionerende Europese Unie. Nederland dat, afgezien van de landbouwprizen, nooit uitdrukkelijk het eigen belang vooropzette (minder dan sommige andere lidstaten in elk geval) is druk doende die achterstand in te lopen.

Op *nationaal niveau* gaat het eerder om een politiek debat over hoe Nederlands visie op de Unie moet worden verwoord, hoe Nederland zijn belangen daarin het beste waarborgt en hoe het de Europese agenda zo goed mogelijk beïnvloedt. Dit is bij uitstek een politiek debat, dat gevoerd wordt tussen regering en parlement en tussen politieke partijen onderling, waaraan zijdelings ook de Nederlandse leden van het Europees Parlement deelnemen. De opzet van het parlement voor een subsidiariteitstoets kan hierbij een belangrijke rol spelen. Nu 'Europa' steeds meer 'binnenland' wordt, mag verondersteld worden dat dit debat niet slechts door de woordvoerders Europese Zaken wordt gevoerd, maar ook door hen die zich sterk maken voor sociale zaken, volksgezondheid, justitie, onderwijs e.d. Op dit punt blijft de Nederlandse situatie nog achter bij die in andere lidstaten, waar uit het politiek debat een scherper bewustzijn van het belang van Europa en de dwarsverbanden met het nationaal beleid spreekt. Overigens kent ook de nationale politisering van Europa een belangrijke grens: de meningsverschillen moeten niet leiden tot nationale verlamming of tot het opdringen aan de regering van onmogelijke posities in de onderhandelingen in Brussel.

Een *tweede* bevinding is dat de Unie wel degelijk concrete *uitkomsten* zal kunnen blijven leveren. Hier toe moet wel voldaan worden aan drie voorwaarden: allereerst dient het juiste onderwerp te worden gekozen (waarbij feitelijke en gepercipieerde uitdagingen het meest kansrijk zijn); voorts dient de nodige politieke wil te worden gemobiliseerd; en ook dienen de structuren/instrumenten te worden aangepast aan die politieke wil en specifieke karakteristieken van het onderwerp.

Project Europa en het Europa van de Projecten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ook het *Europa van de Projecten* zal verbetering van het institutionele bouwwerk moeten bieden. Het is evenwel zaak dit te beperken tot het strikt noodzakelijke en ons niet te verliezen in dromerij over een Verenigde Staten van Europa. Welke plaats krijgt uitbreiding hierbij? In tegenstelling tot eerdere uitbreidingsronden is verdere uitbreiding noch een project als

zodanig, noch een onderdeel van project Europa. Daarvoor is de relatie met de bestaansgronden van de Unie al te zwak geworden. Toekomstige uitbreidingen zullen dan ook stuk voor stuk op de eigen merites moeten worden beoordeeld en op de Europese bevolking moeten worden 'veroverd'.

*Ten slotte* het vraagstuk van een *concreet Europa*. Hoe verhoudt de wens bevoegdheden van de EU af te bakenen zich met de instrumentele/institutionele vereisten van concreet Europa? De Unie kan niet overeind blijven en verder opgebouwd worden door louter pragmatisme. Er is een zeker constitutioneel idee nodig om een rechtsgemeenschap de vereiste rechtszekerheid te geven. Tegelijkertijd zal deze spanning een tendens tot permanente onzekerheid over de toegevoegde waarde van Europa introduceren. Enerzijds is de Unie nodig, anderzijds wensen lidstaten gevrijwaard te blijven van bemoeizucht. Deze spanning/onzekerheid kan op haar beurt weer worden verminderd door de toenemende kracht van de uitdagingen die de externe omgeving aan de EU stelt (globalisering e.d.).

Hetgeen ons terugbrengt bij de actualiteit van het hervormingsproces. Het 'genormaliseerde' Europa kan alleen optimaal functioneren als het toegerust

is met de juiste instrumenten en voorzien is van soepel draaiende instituties. Dat betekent dat we – op termijn – naar een Verdragwijziging toe moeten. Waarschijnlijk, vanuit het meer instrumentele perspectief van het Europa van de projecten, komt men eerder uit bij een aanpassing van het Verdrag van Nice. Het verwondert overigens niet dat in een Europa van 25 à 27 lidstaten het instrument van verdragwijziging steeds problematischer wordt bij het vooruitzicht van blijvend nationale ratificatieprocedures. Het risico van gijzeling door specifieke nationale situaties wordt steeds groter. Sommigen pleiten daarom voor de instelling van een Europees gecoördineerde ratificatie van EU-verdragen. In elk geval zou Nederland traditiegetrouw actief moeten investeren in de aankomende Duitse en Franse voorzitterschappen, doorslaggevend bij de eventuele opstelling van een nieuw verdrag.

Mr drs Marnix Krop is H.M. ambassadeur te Warschau. Dit artikel is een bewerking van de lezing die hij op 21 juni jl. heeft gehouden op Instituut Clingendael ter gelegenheid van zijn afscheid als directeur-generaal voor Europese Samenwerking (DGES) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

## EVENEMENTENAGENDA OP WEBSITE

Tot een paar jaar geleden, omvatte de gedrukte *Internationale Spectator* maandelijks een rubriek Agenda, waarin beknopte gegevens waren opgenomen over lezingen, debatten, conferenties, congressen en andere min of meer openbare, niet-commerciële evenementen die inhoudelijk van belang zouden kunnen zijn voor lezers van ons blad. Om praktische redenen is aan deze rubriek een eind gekomen. De redactie heeft in samenwerking met de uitgever en de webmaster van de website van het Instituut Clingendael en de website van de *Internationale Spectator* besloten deze rubriek nieuw leven in te blazen, door de website van de *Internationale Spectator* [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl) gastvrijheid te laten bieden voor mededelingen over evenementen op het terrein van de internationale betrekkingen. Dit biedt boven de gedrukte vorm het voordeel van snelle actualisering en vlotte aanlevering. Belangstellenden kunnen een korte aanduiding van het desbetreffend evenement aanmelden op het adres van de webmaster van het Instituut Clingendael, bij voorkeur uiterlijk tien dagen voor de datum waarop het evenement gepland is. Aan plaatsing zijn geen kosten verbonden. Plaatsing van de kopij gebeurt ter beoordeling van de webmaster. Mededelingen kunnen worden ingezonden aan: [Webmaster@clingendael.nl](mailto:Webmaster@clingendael.nl)

# Hoe democratisch kan Europa worden?

In het *We the People*-project van *NRC Handelsblad* viel het op dat veel deelnemers het 'nee' tegen de voorgestelde Europese grondwet interpreteerden als een nieuwe kans Europa democratischer te maken. Zij wilden dat het Europees Grondwettelijk Verdrag met het oog daarop herschreven wordt. Maar dat verdrag beoogde de EU juist democratischer en transparanter te maken. Probleem is in dit verband nog steeds dat over de kwestie van democratie op Europees niveau veel onduidelijk blijft. Daar is in de eerste plaats de vraag welk volk we bedoelen met *We The People*. Is dat het volk in nationaal verband of denken we dan aan zoiets als een Europees volk? Over dat laatste kunnen we niet spreken, menen auteurs als de Duits-Britse socioloog R. Dahrendorf en de Franse diplomaat en VN-topman J.M. Guéhenno.<sup>1</sup> Naar hun oordeel is er geen Europees volk als basis voor een Europese democratie. Volkssoevereiniteit als democratisch grondbeginsel is in hun ogen onlosmakelijk verbonden met de natiestaat. Het hoogst bereikbare op Europees niveau, aldus Dahrendorf, is goed bestuur in de geest van de rechtsstaat.

In het debat over de Europese grondwet is eveneens het bestaan van een Europees volk ontkend. Europees burgerschap, zo betoogde de filosoof Ad Verbrugge, is dan ook een leugen.<sup>2</sup> Het Europese integratieproces ontbeert in zijn ogen een culturele inbedding. Dat is juist. In etnisch-culturele zin is er uiteraard geen Europees volk. Maar in staatkundige zin kan er wel degelijk een Europees volk ontstaan, als gekozen wordt voor een federale opzet van Europa.

## Politiek-strategische versus politiek-pragmatische aanpak

Het structurele democratische tekort van de EU is uitvloeisel van samengaan van ten dele een intergouvernementele en ten dele een federale opzet, waardoor onduidelijk blijft waaraan democratische legitimiteit van het integratieproces wordt ontleend. Dat tekort kan alleen worden opgeheven, als gekozen wordt voor een intergouvernementele of federale opzet. In het eerste geval steunt democratische legitimiteit op het nationale parlement als vertegenwoordiger van het volk in nationaal verband, in het tweede geval op het Europees Parlement als representant van het Europese staatsvolk.

Die keuze is tot nu toe ontweken door onderlinge

verdeeldheid. Twee richtingen staan daarbij tegenover elkaar: een *politiek-strategische* richting, die op die kwestie een duidelijk antwoord stipuleert, en een *pragmatische* oriëntatie, die zo'n antwoord uit de weg gaat en prioriteit geeft aan stapsgewijze voortgang van het integratieproces zonder klaarheid over de vraag waarop dat proces uiteindelijk gericht is. Die laatste benadering heeft lange tijd het gelijk aan haar kant gehad. Zodoende is er namelijk veel bereikt dat alleen op die manier te verwezenlijken was. Met economische en monetaire eenwording binnen bereik en met het oog op de noodzaak de structuur en functionering van de EU aan te passen aan verdere uitbreiding, is er de afgelopen jaren van diverse kanten wél op aangedrongen het debat over doel en structuur van de EU niet langer uit te stellen.<sup>3</sup>

Na het referendum heeft PvdA-leider W. Bos dat ook gedaan.<sup>4</sup> Clingendael-expert J. Rood bepleit daarentegen voortzetting van de pragmatische en depolitiserende aanpak van het integratieproces.<sup>5</sup> De vraag naar de finaliteit van de Europese integratie, die besloten ligt in de vraag aan burgers wat voor Europa zij willen, acht hij een onmogelijke exercitie. Hij behoort tot degenen die in Europees verband tegen meer democratie lijkt te zijn. Dat betekent immers meer politisering van het integratieproces en dus minder speelruimte om dat op technocratische wijze verder te ontwikkelen. Inherent aan dat integratieproces is juist een exercitie in depolitisering. In pogingen besluitvorming op Europees niveau te democratiseren ziet hij dan ook slechts uitingen van illusiepolitiek.<sup>6</sup>

Opvallend is in dit verband dat in recente politicologische literatuur een verband wordt gelegd tussen het huidige euro-scepticisme en het verval van het representatieve karakter van de westers-liberale democratie. Daarin voltrekt zich, zo betoogt de Leidse politicoloog Peter Mair, een verschuiving van *popular/electoral democracy* (volkssoevereiniteit) naar *constitutional democracy* (principes van de rechtsstaat, zoals machtscheiding en machtscontrole).<sup>7</sup> *A fortiori* zien we die tendens op Europees niveau. Bij afwezigheid van een federale opzet met Europese partijen als partijpolitieke exponenten van een Europees staatsvolk en van Europese verkiezingen die kiezers in staat stellen zich duidelijk uit te spreken over de richting van de Europese poli-

tiek in economisch, cultureel en internationaal opzicht, stelt het vertegenwoordigend karakter van het Europees Parlement nauwelijks iets voor. Het mandaat dat Europarlementariërs bij die verkiezingen verkrijgen, is voornamelijk een afgeleide van het oordeel van de kiezers over de nationale politieke verhoudingen. Met allerlei democratische retoriek probeert het voorgestelde Europese Constitutionele Verdrag die Europese politiek een democratische uitstraling te geven. Maar dat kan niet verhullen dat de Europese Unie in feite functioneert als een politieke technocratie met een sterk corporatistische inslag via de niet geringe inbreng van een breed scala van belangengroepen. De politieke functie die het Europees Parlement in feite vervult, is dan ook niet die van een vertegenwoordiging van het Europese (staats)volk, maar veeleer die van een eigen rol in het Europese systeem van *checks and balances*.

### **Verschuiving in intergouvernementele richting**

Hoe in het licht hiervan te voorzien in een adequate democratische legitimatie van Europese besluitvorming? Dat kan voorlopig hoofdzakelijk op nationaal niveau geschieden. Dat vindt ook de nieuwe minister van bestuurlijke vernieuwing Nicolăi, tot voor kort staatssecretaris voor Europese Zaken.<sup>8</sup> De natiestaat is zijns inziens nog steeds het kader bij uitstek waarin democratische legitimatie gezocht moet worden. Dat standpunt is inmiddels bevestigd in het onlangs gepubliceerde 'Speerpuntenprogramma' van de VVD over Europese zaken. Daardoor kiest de VVD nu uitdrukkelijk voor een intergouvernementele opzet. Achter de versleten geraakte ideologische retoriek van voorheen zien we echter ook op nationaal niveau de stille opmars van een technocratische vorm van machtsuitoefening, die al rond begin jaren zestig aangekondigd is door prominente westerse sociologen als D. Bell in de Verenigde Staten, H. Schelsky in Duitsland, R. Aron in Frankrijk en P. Thoenes in Nederland, en die sinds de jaren zestig de voedingsbodem is geworden van een hernieuwd democratiseringsstreven. Maar dat heeft tot nu toe betrekkelijk weinig opgeleverd.

De keuze voor een intergouvernementele opzet van de EU heeft sinds lang ook de voorkeur van de ChristenUnie, zoals E. Middelkoop en A. Rouvoet dat onlangs in *NRC Handelsblad* nog eens bevestigden. Die keuze gold lange tijd als een minderheidsstandpunt, maar zij lijkt sinds het referendum aan de winnende hand. De burgers, zo menen Middelkoop en Rouvoet in dit verband, hebben hun nationale politieke loyaliteit nimmer ondergeschikt gemaakt aan het Europese

ideaal. Tot het Verdrag van Maastricht gaf niettemin, althans onder politieke en intellectuele elites, een supranationaal Europees idealisme de toon aan. Opkomen voor handhaving van de eigen nationale identiteit en voor de eigen nationale belangen in Europa werd dan ook gekritiseerd als uiting van verwerpelijk geacht nationalisme. Nu de zuilen, waaraan we onze identiteit lange tijd voornamelijk ontleenden, er niet meer zijn, zo merkte in 1992 de Utrechtse historicus Righart nog op, kan Nederland het beste opgaan in Europa.<sup>9</sup> Meer dan welk ander land, meende hij, is Nederland klaar voor Europese eenwording.

Na het Verdrag van Maastricht is er echter een kentering in meer intergouvernementele richting gekomen. Ook de Fortuyn-revolte in 2002 was daarvan een duidelijke indicatie, zij het dat op die revolte ook om die reden nog wel een rechts-populistisch stempel gedrukt werd. Maar sinds het referendum is die tendens alleen maar sterker geworden. Zij vindt nu ook weerklank in links geachte kringen en wordt daarom niet langer met rechts-populisme in verband gebracht. Het is een tendens die in de EU in het algemeen de overhand krijgt, hand in hand met de uitbreiding van de Unie. Zij gaat al terug tot de Franse president Charles de Gaulle en is door Groot-Britannië krachtig ondersteund, zodra en sinds het lid werd van de EU. Om die reden is dat land ook steeds een groot voorstander geweest van verdere uitbreiding van de EU. Dat versterkt immers de intergouvernementele optie. Door het voorgestelde Europese Constitutionele Verdrag wordt die optie overigens eerder versterkt dan verzwakt. Van een tendens naar een Europese superstaat, zoals tijdens de discussie rond het referendum over dat verdrag beweerd werd, is dan ook geen sprake.<sup>10</sup>

### **Europese kopgroep?**

Als de huidige impasse in het Europese integratieproces niet doorbroken wordt, zal dat er waarschijnlijk toe leiden dat die integratie waarschijnlijk niet veel verder komt dan de verwezenlijking van de eerste grote doelstelling ervan: de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese markt, zoals Groot-Britannië dat als lidstaat van stonde af aan beoogd heeft. De enige manier om dat proces dan nog een nieuwe impuls te geven, is de vorming van een Europese kopgroep die verder wil gaan, vooral in de richting van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. In die mogelijkheid is voorzien in het Verdrag van Nice. Zo'n Europa van twee snelheden stuit wel op veel bezwaren vanwege het doorbreken van de eenheid in het Europese integratie-

proces.<sup>11</sup> Niettemin is op een dergelijk Europa onlangs weer gezinspeeld door de Belgische premier Verhofstadt, die denkt aan een kern-Europa met de landen van de Eurozone; en voorts ook door de Italiaanse premier Prodi.

Door een misverstand leek het er aanvankelijk op dat Prodi Nederland daarbij uitsloot. Daarop werd van Nederlandse zijde gepikeerd gereageerd. Het is echter de vraag of Nederland in het huidige eurosceptische klimaat aan zo'n Europese voorhoederol wel zou willen deelnemen. Het kijkt nu liever de kat uit de boom en verschilt daarin van zijn Beneluxpartner België. Die presenteert zich nog onverkort als voortrekker van Europese integratie, met een sterke supranationale voorkeur.<sup>12</sup> Een van de schaarse pleidooien in Nederland om aan zo'n Europese kopgroep deel te nemen, is te vinden in het recente boek van Karel van Wolferen en Jan Sapiemion. Zij bepleiten die deelneming daarin met klem, nu we in hun visie met het einde van het naoorlogse atlanticisme een nieuw keerpunt in onze vaderlandse geschiedenis hebben bereikt. Nederland dient in hun ogen zelfs een stuwende kracht te zijn bij de vorming van zo'n kern-Europa dat zich sterk maakt voor een zelfstandige positie en rol van Europa in de wereld.<sup>13</sup>

### Nieuw referendum?

In de verlengde reflectieperiode is voor Nederland echter veel belangrijker de vraag hoe te reageren op het streven van andere lidstaten, zoals Duitsland, om het van Nederlandse zijde dood verklaarde Constitutionele Verdrag op de Europese agenda te houden en het alsnog tot een goed einde te brengen. Als het eventueel in gewijzigde vorm toch nog aan de orde komt, rijst de vraag of het dan weer aan een referendum onderworpen dient te worden. Van regeringszijde is al te kennen gegeven dat dat niet de bedoeling is. Vergeten is alweer dat vanwege de onverwacht grote belangstelling voor het eerste nationale referendum sinds 1797 de waardering voor het referendum onder onze politieke elite aanvankelijk ongelooflijk omhoog schoot. Ongelooflijk namelijk, omdat alle sinds de jaren zestig gedane voorstellen tot invoering van een met veel waarborgen omgeven referendum op een muur van verzet waren gestuit.

In het licht hiervan is het hoogst merkwaardig dat onze politieke elite er plotseling toe kwam in een recordtijd en zonder behoorlijke voorbereiding een referendum te houden over zo'n complexe en voor de meeste kiezers onbekende materie als de Europese

grondwet. Dat was te meer opmerkelijk, omdat die elite de kiezers tot dan toe nauwelijks actief betrokken had bij het integratieproces, waardoor het een exclusief elite-project was gebleven. Dat was dan ook een bijzonder ondoordachte politieke manoeuvre en een nieuwe indicatie van de verwarring en onzekerheid waarvan onze politieke elite sinds de Fortuyn-revolte blijk geeft.

### Noten

- 1 Zie R. Dahrendorf, *Die Krisen der Demokratie*, 2002; J.M. Guéhenno, *Le fin de la Démocratie*, 1993.
- 2 Zie het interview met hem in *De Toren van Europa*, zomernummer 2004 van *Christen-Democratische Verkenningen*, blz. 191 e.v.
- 3 'Prodi wil twijfels over EU-beleid wegnemen', in: *Europa van morgen*, 21 februari 2001. Zie in dit verband ook J.Q.Th. Rood e.a., *Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*, Clingendael Notitie, 2001.
- 4 W. Bos, 'Agenda voor een nieuwe progressieve consensus over Europa', in: *de Volkskrant*, 2 juni 2005.
- 5 J. Rood, 'Naar een hernieuwd Europees pragmatisme', in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 291-296.
- 6 J. Rood, 'Europese integratie en democratie', in: *Vrede en Veiligheid*, 1, 2004, blz. 93 e.v.
- 7 P. Mair, 'Polity-Skepticism, Party Failings and the Challenge to European Democracy', *Uhlenbeck lecture 24*, NIAS, 2006.
- 8 A. Nicolai, 'De politiek terug in de politiek. Hoe de Europese Grondwet het Nederlandse EU-beleid dichter bij de burger kan brengen', in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 179-184, in het bijzonder blz. 183.
- 9 H. Righart, *Het einde van Nederland?*, 1992.
- 10 S.W. Couwenberg, 'Europese Grondwet afgewezen – een kritische terugblik', in: *Openbaar Bestuur*, september 2005.
- 11 B. Koopmans, 'Differentiatie versus eenheid in de EU', in: *Internationale Spectator*, maart 2006, blz. 119-123.
- 12 Zie T. Delreux, 'Nog steeds de beste leerling van de klas?: België en het Europees constitutionaliseringproces', in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 326-331.
- 13 K. van Wolferen & J. Sapiemion, *Een keerpunt in de vaderlandse geschiedenis*, 2005, blz. 133-136.

Dr S.W. Couwenberg is directeur/hoofdredacteur van *Civis Mundi* en oud-hoogleraar Staats- en Bestuursrecht..

# Coördinatie van Europa-beleid

## *Tijd voor vernieuwing of voor bezinning?*

De Nationale Conventie van de voormalige minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Pechtold, buigt zich ook over de vraag of het nationale EU-coördinatiemodel nog wel van deze tijd is. De Conventie werd eind 2005 ingesteld onder het kabinet-Balkenende II. Zij heeft tot taak voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.

De aandacht voor Europa in een exercitie die voor het overige een sterk binnenlands karakter heeft, is allesbehalve verrassend. Het thema is direct ingegeven door het advies van de *Raad van State* van 15 september 2005 over de gevolgen van de Europese arrangementen voor positie en functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding. Naast dit advies zijn er nog twee andere adviezen over hetzelfde thema die de Conventie zegt te betrekken in de beraadslagingen, te weten het in december 2004 verschenen advies van de *Raad voor het Openbaar Bestuur* over de nationale coördinatie van EU-beleid en het eindrapport van de *Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden*, dat nog geen week na het referendum over de Europese Grondwet het daglicht zag.<sup>1</sup>

De adviezen zijn alle gebaseerd op de veronderstelling dat een slagvaardig Nederlands optreden in een uitgebreide Europese Unie een verbeterde nationale EU-coördinatiestructuur vereist. De voorstellen tot verbetering van deze structuur, alsook de probleemanalyses die eraan ten grondslag liggen, lopen echter behoorlijk uiteen. Zozeer zelfs, dat het doen van aanbevelingen op dit punt een allesbehalve gemakkelijke taak lijkt.

Dit artikel levert een bijdrage aan het debat over de kwaliteit van de Nederlandse EU-beleidscoördinatie en de gedachtevorming binnen de Conventie over de drie adviezen in relatie tot het thema Europa. Het geeft een oordeel over de effectiviteit van de voorstellen in relatie tot vijf probleemgebieden.

### Inhoud van de voorstellen

*Overheveling van het EU-primaat van BZ naar AZ.* Het eerste voorstel is opgesteld door de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).<sup>2</sup> Het komt erop neer dat het primaat van de nationale EU-coördinatie, dat nu berust bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, zou moeten worden overgeheveld naar het ministerie van Algemene Zaken. Uitgaande van de vraag 'is coördinatie van de Nederlandse inbreng in de EU voor verbetering vatbaar?' heeft de Rob de EU-beleidscyclus fasegewijs doorlopen. De Rob komt tot de conclusie dat het Nederlandse interdepartementale coördinatiemodel te re-actief van aard is, dat er sprake is van een passieve informatie-uitwisseling en gebrekkige politieke sturing.

Dit brengt de Rob tot het voorstel het bestaande coördinatiemodel geleidelijk te vervangen door een zogeheten *subsidiar coördinatiemodel*, waarbij de vakdepartementen primair verantwoordelijk zijn voor coördinatie in alle fasen van de besluitvorming. Concreet houdt het voorstel in dat de eindverantwoordelijkheid voor de nationale coördinatie zou moeten worden overgeheveld van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het ministerie van Algemene Zaken en dat in overeenstemming hiermee ook de staatssecretaris voor Europese Zaken zou moeten meeverhuizen. Tegelijkertijd zou de politieke sturing van de nationale EU-coördinatie in alle fasen van de besluitvorming moeten worden versterkt en zouden de decentrale overheden vroeger bij de Europese besluitvorming dienen te worden betrokken. De uiterste consequentie van de invoering van dit model zou zijn dat – op termijn – de 'plenaire' coördinatiecomités hun functie zouden verliezen.

*Afschaffing van een apart EU-coördinatiemechanisme.* Het tweede meest vervaagende voorstel is afkomstig van de Raad van State,<sup>3</sup> die meent dat de specifieke, voor de nationale coördinatie van de EU-zaken bestaande overlegstructuur maar helemaal moet worden afgeschaft. De Raad komt tot het eindoordeel dat het vertrouwen van de burger in Europa aan erosie onderhevig is. Kern van het probleem is dat de Nederlandse deelname aan de EU-besluitvorming nog steeds gebaseerd is op het volkenrechtelijk mo-

del, met als gevolg dat het Europese en het nationale besluitvormingsproces van elkaar gescheiden zijn. Integratie van deze processen is volgens de Raad noodzakelijk voor herstel van dit vertrouwen. Daarom doet de Raad de concrete aanbeveling de Europese beleidsvoorbereiding op departementaal niveau niet langer via specifieke coördinatiemechanismen te laten plaatsvinden, maar via de coördinatielijnen die gelden voor het nationale beleid.

Uit het advies wordt niet duidelijk welke maatregelen de Raad op het terrein van de EU-coördinatie precies voor ogen staan. Wij gaan er echter van uit dat met het voorstel primair de afschaffing van het bestaande EU-coördinatiemechanisme op het *centrale niveau* aan de orde is, omdat de vakministeries in de beginfase van het coördinatieproces al *federführend* zijn. Het voorstel houdt dan in ieder geval in dat de ambtelijke Coördinatie Commissie (CoCo) zou worden opgeheven, en waarschijnlijk ook de ministeriële Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA).

*Betere benutting en aanpassing van het bestaande coördinatiemodel.* Het *derde voorstel* is een produkt van de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden.<sup>4</sup> Deze commissie werd ingesteld in het kader van de rijksbrede taakanalyse van het Programma Andere Overheid en kreeg als vraagstelling mee: 'hoe kan Nederland zich beter organiseren om efficiënter en effectiever te zijn in de EU?' Zij heeft daartoe gekeken naar de historische ontwikkeling en doelmatig- en doeltreffendheid van de bestaande coördinatiestructuur en de (hogere) eisen die in de toekomst aan een slagvaardig optreden in de EU worden gesteld. Zij constateert dat Nederland beschikt over een op zich zelf goed georganiseerd en redelijk functionerend systeem, maar dat verbetering van het systeem wenselijk is in het licht van de uitbreiding van het aantal lidstaten, toekomstige institutionele veranderingen, alsmede de instandhouding van een nationaal maatschappelijk draagvlak voor het Europese integratieproces. De belangrijkste tekortkomingen zijn het re-actief karakter van de bestaande coördinatiestructuur en de kalenderafhankelijkheid van de coördinatie, waardoor deze soms te laat komt. In dit kader wordt simpelweg een reeks van aanbevelingen gedaan voor beter gebruik en aanpassing van het model aan de gewijzigde omstandigheden.

*Probleemanalyse.* Gaan we er met de voorstellen op vooruit of niet? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal eerst nader worden ingegaan op aard en

omvang c.q. urgentie van de problemen die aan de voorstellen ten grondslag liggen.

### **Overlap van departementale taakgebieden**

Een *eerste probleem* dat in verband met de huidige EU-coördinatiestructuur naar voren wordt gebracht, is dat van de overlap en ondermaatse coördinatie tussen departementen op Europees terrein. Dit probleem wordt uitsluitend in het advies van de *Rob* behandeld en richt zich vooral op het taakgebied van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Probleematisch is hier dat de coördinatie taak nog steeds bij BZ berust, terwijl dit ministerie ook als beleidsdepartement met 'eigen' belangen aan het besluitvormingsproces deelneemt. Er is daardoor sprake van een (ongewenste) vervlechting van rollen bij BZ (coördinator en beleidsdepartement).

Het is niet zo vreemd dat juist dit probleem wordt aangesneden door deze instantie. Het advies van de *Rob* is mede ingegeven door het Project Andere Overheid, dat zich onder meer richt op vermindering van overlap en verbetering van de coördinatie tussen departementen.<sup>5</sup> Maar bezien vanuit het vraagstuk van nationale belangenbehartiging in Europa is dit eigenlijk een non-probleem, omdat binnen de muren van het ministerie van Buitenlandse Zaken feitelijk altijd al sprake is geweest van gescheiden werkzaamheden. De Directie Integratie Europa is daar verantwoordelijk voor de coördinatie, terwijl de 'eigen' belangen onder de andere BZ-directies vallen. Die directies gedragen zich dus als het ware als vakdepartementen binnen het huidige coördinatieregime. Er zijn geen indicaties dat BZ zijn rol als coördinator op Europees terrein zou misbruiken ten gunste van die 'eigen' belangen. Eerder lijkt het omgekeerde het geval, namelijk dat BZ zich bij voorkeur als hoeder van de nationale belangen in het buitenland pleegt te profileren en dat dit ten koste gaat van zijn verantwoordelijkheden als beleidsvoerende instantie.<sup>6</sup>

### **Gescheiden besluitvormingscircuits**

Een *tweede probleem*, dat enigszins haaks op het voorgaande staat en alleen door de Raad van State als zodanig wordt herkend, is dat van de gescheiden nationale en Europese besluitvormingscircuits. Volgens de Raad draagt het huidige EU-coördinatiemodel nog steeds het stempel van een Europees beleid dat onderdeel is van het buitenlands beleid, doordat de afstemming van de Europese zaken geschiedt via afzonderlijke overleggroepen, comités en de coördi-

natiecommissie. De Raad noemt het bestaan van afzonderlijke coördinatiemechanismen problematisch, omdat deze het risico versterken dat het Europees beleid en het overige (nationale) beleid los van elkaar worden gezien. De vraag of Europees beleid nog wel buitenlands beleid is, werd al in 1990 door de Commissie Bijzondere Vraagstukken aan de orde gesteld. Dit leidde toen tot de aanbeveling de coördinerende rol van BZ te versterken.<sup>7</sup>

De stelling dat er sprake is van *verbinenlandisering van EU-beleid* kan alleen maar worden onderschreven. Het is echter een stap te ver daar (nu al) de conclusie aan te verbinden dat EU-beleid *feitelijk* al binnenlands beleid is, en als zodanig dient te worden behandeld. Waar het in de kern om gaat, is de nationale belangenbehartiging in een internationale organisatie. Die organisatie heeft weliswaar een sterk supranationaal karakter, maar een zuivere supranationale organisatie is zij zeker niet: hoewel binnen de EU het recht initiatieven te nemen bij de (supranationale) Europese Commissie is neergelegd, zijn het in laatste instantie nog steeds de (intergouvernementele) raden van de ministers en regeringsleiders die daarover moeten beslissen, en vele kwesties die onderwerp van Europese besluitvorming zijn, vallen niet onder de eerste (supranationale) pijler, maar onder de twee (intergouvernementele) pijlers. Juist het specifieke karakter van de EU-organisatie en de toegenomen complexiteit van de Europese besluitvorming maken dat er ook in de komende jaren nog alle reden is voor het behoud van een specifiek coördinatiemechanisme, met BZ als coördinerend departement.

### **Toegenomen rol van de minister-president**

Een *derde probleem* luidt dat het huidige EU-coördinatiemodel onvoldoende recht doet aan de toegenomen betekenis van de minister-president en het sterkere profiel van de Europese Raad in de EU. Het wordt specifiek genoemd ter onderbouwing van het door de Rob bepleite overhevelingsvoorstel en is wellicht het meest 'populaire' probleem in het debat over de nationale EU-coördinatie. Het probleem dateert al uit de jaren tachtig, maar werd begin jaren negentig pas echt actueel. In die periode ontstond een openlijke competentiestrijd tussen de toenmalige minister-president Lubbers en zijn collega-minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek, over de uitbreiding van de bevoegdheden van eerstgenoemde op het terrein van de Europese samenwerking.

Daarin draaide alles om de vraag wie nu eigenlijk eindverantwoordelijk was voor de inbreng van de Nederlandse standpunten in de Europese Raad.

Voor dit probleem zijn in die tijd ook de nodige oplossingen bedacht, die er alle op neerkomen dat het politieke primaat op een of andere manier van BZ naar AZ wordt overgeheveld. Het is echter de vraag of het probleem waarvoor het een oplossing vormt, in de huidige constellatie nog wel zo actueel is. In de tijd dat de controverse speelde, was de intergouvernementele raad van regeringsleiders een betwist orgaan. Weliswaar was het bestaan van de Raad in 1986 geformaliseerd in de Europese Akte, maar diens positie bleef ook daarna omstreden. Met het Verdrag van Amsterdam heeft de Europese Raad echter een definitieve plaats gekregen binnen de EU-structuur. De problematiek van de taakverdeling tussen de beide bewindslieden is dus door de tijd ingehaald en de ministeriële samenwerking op het Europese terrein verloopt nagenoeg zonder problemen.

### ***Dat er sprake is van verbinenlandisering van EU-beleid wil nog niet zeggen dat dit beleid al binnenlands beleid is***

#### **Re-actief karakter van de coördinatie**

Een *vierde probleem* luidt dat de Nederlandse coördinatie van het EU-beleid te re-actief van aard is. Ten *eerste* stellen de adviezen dat in de bestaande coördinatiestructuur nauwelijks aandacht is voor de fase waarin de Commissievoorstellen worden voorbereid; er wordt pas gecoördineerd, wanneer de Europese Commissie, die het exclusieve recht van initiatief heeft, haar voorstellen naar buiten brengt. Ten *tweede* is er de constatering dat het accent van de coördinatie in de praktijk is komen te liggen bij de afstemming in Coreper en Raad. De afstemming op het niveau van de werkgroepen en comités blijft daarbij achter door gebrek aan actieve afstemming van instructies, gebrekkige informatieverschaffing en het ontbreken van het centrale overzicht in de voortgang van de onderhandelingen.

Alleen de Gemengde Commissie komt direct tegemoet aan dit probleem met een pakket concrete maatregelen. Daartoe behoren vroegtijdige signa-

lering van 'grote' onderwerpen, instelling van een elektronisch prikbord ter verbetering van de transparantie en uitvoering van een krachtenveldanalyse bij 'grote' onderwerpen voor de ministerraad. Doordat de beoogde maatregelen vooral worden gezocht in een beter gebruik van de bestaande structuur, kunnen ze zonder al te veel moeite worden uitgevoerd en zijn de risico's van ongewenste neveneffecten gering. Het is echter de vraag of deze maatregelen ook metterdaad tot een pro-actievere coördinatie van EU-beleid zullen leiden. Uit de adviezen van de *Rob* en de Raad van State blijkt namelijk dat het probleem van het re-actieve karakter van EU-coördinatie veel meer dan een op zich zelf staand probleem een gevolg is van een gebrekkige politieke sturing.

### **Gebrekkige politieke sturing**

Het probleem van de gebrekkige sturing wordt eveneens in alle voorstellen gekoppeld aan de problematiek rondom de nationale EU-coördinatie. Ten eerste wordt in alle adviezen onderstreept dat het in Nederland aan een algemeen strategisch-politieke

## ***Bij EU-coördinatie ligt het probleem veel meer bij gebrek aan betrokkenheid dan bij bevoegdheden en overlegstructuren***

visie op Europa ontbreekt. Zo constateert de Raad van State dat het Nederland nog altijd moeite kost een duidelijke lijn tegenover de EU uit te zetten. In de tweede plaats is er ook te weinig betrokkenheid van het parlement bij de Europese zaak. Volgens de *Rob* is het vooral een tekortkoming van het huidige coördinatiemodel dat het parlement niet intensief en pas in een laat stadium betrokken is bij de besluitvorming. Maar uit het rapport van de Gemengde Commissie valt op te maken dat er veel meer sprake is van een *parlement dat te weinig betrokkenheid toont*, dan van een parlement dat te weinig betrokken wordt. Kamerleden worden al in de eerste fase van de besluitvorming systematisch geïnformeerd over nieuwe Europese voorstellen voor wetgeving. De interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) stelt daartoe fiches op met informatie over de achtergronden en mogelijke nationale consequenties van nieuwe voorstellen, en

een eerste aanzet voor een onderhandelingsstandpunt.

Volgens de Raad van State kan het parlement zichzelf ook heel wel informeren via het *Publicatieblad*, de internetsites van Europa, en de Nederlandse leden in het Europese Parlement. Maar in de vakcommissies wordt niet of nauwelijks aandacht geschonken aan de nieuwe Commissievoorstellen. De (voorgenomen) Europese regelgeving en het beleid worden niet systematisch geagendeerd in de Vaste Kamercommissies en de fracties. Kamerleden pakken het thema Europa pas op als dit op de agenda van de Raad van Ministers of de Europese Raad gekomen is. Ook maken Europarlementariërs zelden gebruik van de gelegenheid deel te nemen aan Kamerdebatten over Europese aangelegenheden.

### **Beoordeling van de voorstellen**

Alle drie instanties zoeken dus een *organisatorische* 'oplossing' voor de Nederlandse EU-coördinatieproblematiek. Zij laten zich alle drie (ver)leiden door de gedachte dat de nationale belangenbehartiging in Europa kan worden verbeterd door herziening of aanpassing van de *structuur* van de nationale coördinatie. Organisatieverandering is ook altijd een populair instrument voor beleidsmakers geweest om knelpunten en probleemgebieden in het openbaar bestuur te lijf te gaan: 'men laat zien dat men van aanpakken weet.' Maar ontdaan van alle franje, is het probleem van de EU-coördinatie veel meer een probleem van *betrokkenheid* dan van formele bevoegdheden en overlegstructuren. In dat licht bezien is het niet waarschijnlijk dat nieuwe structurele condities de gewenste 'output' zullen bewerkstelligen.

In de tweede plaats valt op dat in het debat de aandacht vooral uitgaat naar de *voordelen* van de voorstellen.<sup>8</sup> Daarmee is echter nog niet gezegd dat er geen nadelen aan de voorstellen kleven. Zo bestaat er in de huidige situatie bij een conflict tussen vakministeries altijd de mogelijkheid dit op een hoger niveau bij te leggen. BZ speelt dan een bemiddelende rol als voorzitter van de coördinatiecommissie. Lukt dat niet, dan is er altijd nog de ministerraad, waarin knopen kunnen worden doorgemaakt en conflicten bijgelegd. Het overhevelingsvoorstel van de *Rob* maakt al deze onenigheden en meningsverschillen meteen tot een zaak van de minister-president. Deze wordt dan op dit terrein zowel verantwoordelijk voor het uitzetten van de politieke lijnen als het bewaren van de eenheid.

En ook de door de Raad van State bepleite opheffing van de CoCo kon in de praktijk weleens heel anders uitpakken dan wat deze instantie voor ogen heeft. De CoCo is niet meer en niet minder dan een ambtelijk voorportaal van de ministerraad. In het geval dat de CoCo zou wegvallen, zou dat er dus toe leiden dat er veel méér discussiepunten in de ministerraad worden gebracht (verschuiving van het zwaartepunt van de besluitvorming van de CoCo naar de ministerraad), of juist veel minder onderwerpen (verschuiving van dat zwaartepunt naar de vakdepartementen). De eerste ontwikkeling zou een geweldige taakverzwaring betekenen voor het werk van de ministerraad. De tweede ontwikkeling, de *Alleingang* van vakministers en hun ambtenaren, kan ertoe leiden dat Nederland met meerdere stemmen gaat spreken in Europa.

Ten slotte mag er in het geval van het door de Raad van State bepleite coördinatiemodel ook niet al te snel voorbij worden gegaan aan de vraag of dit model *überhaupt* haalbaar is. De Rob wijst er met nadruk op dat een omslag in de verkokerde ambtelijke cultuur van een ambtelijke gerichtheid op het eigen beleid en eigen Raad (van Ministers) naar een 'zijwaartse' interdepartementale oriëntatie een belangrijke randvoorwaarde is voor het welslagen van dit model. Het is de vraag of aan deze laatste randvoorwaarde kan worden voldaan. Al vanaf medio jaren zestig is die verkokerde ambtelijke cultuur een voortdurende bron van zorg geweest binnen de rijksoverheid. Diverse commissies hebben zich sindsdien over de desbetreffende problematiek gebogen. De resultaten van deze inspanningen zijn tot nu toe zeer gering geweest.

### Conclusie

Het vraagstuk van de EU-coördinatie wordt bij voorkeur neergezet als een organisatievraagstuk, terwijl het vóór alles een probleem is van *politieke sturing en betrokkenheid*. Het is daarom twijfelachtig of herzieningen in de *structuur* van de EU-coördinatie daarop een positieve invloed zullen hebben, omdat het bekende leerstuk uit de organisatiesociologie betreffende *structure follows strategy* nog steeds niet omkeerbaar is. Dit inzicht leidt tot de aanbeveling aan de Nationale Conventie zich niet te laten verleiden tot het bekende reorganiseren en schuiven met organisatieonderdelen, aangezien dit slechts een *schijnoplossing* is voor het werkelijke probleem. Het zou al een *eerste stap* in de richting van bestuurlijke vernieu-

wing zijn wanneer de Conventie de moeite zou nemen tot het traceren van een oplossingsrichting voor de nationale coördinatie *buiten* het platgetreden pad van de organisatieverandering. Bezinning is daartoe nodig op de opstelling, cultuur en werkwijze van de politieke partijen en Kamerfracties ten aanzien van het thema Europa. Een *tweede stap* is dan het thema Europa niet (meer) geïsoleerd te bezien, maar het te benaderen als een onlosmakelijk onderdeel van het bredere nationale probleem, te weten de kloof tussen burger en politiek.

### Noten

- 1 Website Nationale Conventie.
- 2 Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, december 2004.
- 3 Raad van State, *Advies No. W04.05.0338/I*, Den Haag, 15 december 2005.
- 4 Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, *Rijksbrede Takenanalyse*, juni 2005.
- 5 Rob, *a.w. noot 2*, blz. 5.
- 6 Y. Kleistra, *Hollen of Stilstaan. Beleidverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken*, Delft: Eburon, 2002.
- 7 Commissie Bijzondere Vraagstukken, *Staatkundige, Bestuurlijke en Staatsrechtelijke Vernieuwing*, Tweede Kamer, 21427, nr. 3:12 (1990).
- 8 Zie daartoe o.a. S. van Bijsterveld, A. Korsten en P. de Goede, 'Nationale coördinatie van EU-beleid: herijking dringend noodzakelijk', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, blz. 307-312.

Dr Y. Kleistra en drs G.J. van der Zwan zijn beiden werkzaam bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een uitgewerkte versie van dit op persoonlijke titel geschreven artikel is in april 2006 ingebracht in de Nationale Conventie.

# Gemeenschappelijk Europees asielrecht: een tussenbalans

De afgelopen vijf jaar heeft de Brusselse machinerie een indrukwekkend scala aan wetgevende instrumenten geproduceerd die vrijwel alle onderdelen van het beleidsterrein 'asiel' dekken. Voorlopig sluitstuk is aanneming van de procedurerichtlijn in december 2005, waarmee de eerste fase van een gemeenschappelijk Europees asielrecht feitelijk werd afgerond.

## Naar harmonisatie van het asielbeleid

Pogingen op Europees niveau samen te werken op het gebied van asiel, ontstonden in de jaren '80 vanuit het besef dat de totstandkoming van de interne markt met afschaffing van Europese binnengrenzen allerlei neveneffecten had, hetgeen flankerend beleid voor migratie en asiel vereiste. 'Europa zonder grenzen' zou niet alleen het personenverkeer van onderdanen van lidstaten vergemakkelijken, maar ook het vrije reizen van bijvoorbeeld asielzoekers, wanneer zij – legaal dan wel illegaal – eenmaal de buitengrenzen van de Unie waren gepasseerd. Samenwerking werd noodzakelijk geacht om problemen op te lossen die (in het Engels) werden uitgedrukt met plastische termen als 'asylum-shopping', 'refugees in orbit' en asielzoekers die als 'shuttlecocks' van de ene naar de andere lidstaat werden gedirigeerd. Het doel van de Europese samenwerking stond hiermee bij voorbaat vast: verplaatsing van asielzoekers van de ene naar de andere lidstaat moest op enigerlei wijze worden gereguleerd. Het hoofddoel was dus *niet* noodzakelijkerwijs verbetering van de bescherming die in Europa aan asielzoekers wordt geboden.

Tot 1999 vond samenwerking op asielgebied hoofdzakelijk intergouvernementeel plaats: eerst buiten het kader van de Unie/Gemeenschappen, na 1992 als onderdeel van de Derde Pijler van de Europese Unie. Dit leidde nauwelijks tot resultaten, afgezien van een gezamenlijk mechanisme dat bepaalde welke lidstaat voor een in Europa ingediend asielverzoek verantwoordelijk is (eerst opgenomen in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, later in de Overeenkomst van Dublin; beide gesloten buiten het institutionele kader van de Unie).

Dit veranderde met de communautarisering van de beleidsterreinen asiel en migratie als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam

(1999). Asiel valt sindsdien onder titel IV EG-verdrag, dat voorschrijft dat *binnen vijf jaar* wetgeving moest zijn aangenomen op de volgende terreinen: criteria voor de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van een asielverzoek; minimumnormen voor opvang van asielzoekers; minimumnormen voor het toekennen van de status van vluchteling aan asielzoekers; minimumnormen voor asielprocedures; en minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan bepaalde groepen ontheemden.

Die *deadline* werd niet gehaald, omdat de lidstaten het moeilijk eens konden worden over de te hanteren minimumnormen voor asielprocedures. Inmiddels is ook over dat onderwerp overeenstemming bereikt en zijn over alle voorgeschreven onderwerpen richtlijnen en verordeningen aangenomen: in 2001 de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn<sup>1</sup>; in 2003 de Opvangrichtlijn<sup>2</sup> en de Dublinverordening<sup>3</sup> (opvolger van de Overeenkomst van Dublin); in 2004 de Kwalificatierichtlijn<sup>4</sup>; en in 2005 de Procedurerichtlijn<sup>5</sup>. De implementatietermijnen voor de Kwalificatie- en de Procedurerichtlijn zijn nog niet verstreken (dit gebeurt op 10 oktober 2006 resp. 1 december 2007), wat betekent dat het gemeenschappelijk asielbeleid nu nog niet volledig in werking is.

In de praktijk hangen de richtlijnen en verordeningen als volgt samen. De *Dublinverordening* geeft aan welke lidstaat verantwoordelijk is voor het in behandeling nemen van een asielverzoek dat door een niet EU-onderdaan binnen de EU wordt ingediend. De procedure die door deze lidstaat op gang wordt gebracht en moet leiden tot toe- of afwijzing van de aanvraag, moet voldoen aan de in de *Procedurerichtlijn* neergelegde normen. Tijdens de behandeling van het asielverzoek heeft een asielzoeker bepaalde rechten met betrekking tot onderwijs, huisvesting e.d., zoals neergelegd in de *Opvangrichtlijn*. De *Kwalificatierichtlijn* bevat de criteria waaraan een asielzoeker moet voldoen wil hij voor een beschermende status, zoals die van vluchteling, in aanmerking komen. Deze richtlijn bepaalt tevens welke rechten aan een beschermende status zijn gekoppeld. Naast dit systeem biedt de *Tijdelijke Beschermingsrichtlijn* een alternatief stelsel van bescherming in geval de EU te

maken krijgt met een massale instroom van ontheemden als gevolg van grootschalige internationale crises, zoals de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië in de jaren '90. De Tijdelijke Beschermingsrichtlijn maakt het mogelijk slachtoffers van dergelijke crises tijdelijke categoriale bescherming te bieden, opdat de immigratiediensten van de lidstaten niet bezwijken onder asielaanvragen.

Wat betreft praktische implicaties van het gemeenschappelijke Europese asielbeleid voor de lidstaten volsta ik hier met enkele algemene conclusies vooraf. Daarna passeren de belangrijkste consequenties van de Dublinverordening, de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn de revue. Van de door Brussel aangenomen asielwetgeving zullen deze documenten zonder twijfel de grootste *impact* hebben op lidstaten en asielzoekers.

### **Enkele kenmerken van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid**

Met uitzondering van de Dublinverordening formuleert het gemeenschappelijk asielbeleid slechts minimumnormen, waarvan lidstaten mogen afwijken ten faveure van de asielzoeker.<sup>6</sup> Het achterliggend idee bij de harmonisatie van asielwetgeving was dat de lidstaten het eerst eens zouden moeten worden over een zekere *minimumstandaard* voor te hantieren procedures, criteria en toe te kennen rechten, waarna op basis van evaluaties het systeem verfijnd zou worden en geleidelijk kon worden toegewerkt naar totale harmonisatie van het asielrecht, zoals gelijke asielprocedures en gelijkkluidende criteria voor toekenning van een beschermende status. Op de top in Den Haag (november 2004) lieten de regeringsleiders weten dat de tweede fase (naar volledige harmonisatie) vóór 2010 zou moeten zijn afgerond – een ambitieuze doelstelling overigens, waarbij het maar zeer de vraag is of die datum gehaald zal worden.

Een *tweede opmerking vooraf* betreft de 'personele reikwijdte' van het gemeenschappelijk asielbeleid. Het systeem dat in de diverse verordeningen en richtlijnen is neergelegd, is slechts van toepassing op derdelanders en staatlozen, oftewel dié asielzoekers die niet de nationaliteit van één van de EU-lidstaten hebben. De situatie waarin een EU-onderdaan een asielverzoek indient in een andere lidstaat, wordt geregeld door het zg. Spaanse Protocol, dat als bijlage aan het Verdrag van Amsterdam is gehecht.<sup>7</sup> Dit protocol bepaalt dat alle lidstaten worden beschouwd als 'veilige landen', waardoor normaliter lidstaten een

asielaanvraag ingediend door een onderdaan van een andere lidstaat niet-ontvankelijk dienen te verklaren.<sup>8</sup>

### **De Dublinverordening**

De Dublinverordening legt de criteria neer aan de hand waarvan bepaald kan worden welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van een in de EU ingediend asielverzoek. Hierbij is niet het beginsel leidend dat de lidstaat van voorkeur van de asielzoeker de aanvraag in behandeling neemt, maar de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij binnenkomst van de asielzoeker in de EU, bijvoorbeeld de lidstaat wiens grenzen illegaal zijn gepasseerd of het land dat een visum heeft afgegeven. Overigens kunnen humanitaire overwegingen – zoals het feit dat er al gezinsleden van de asielzoeker in de EU verblijven – deze criteria opzij schuiven.

Hoewel het Dublin-systeem onontbeerlijk is geweest voor de oplossing van de problemen van 'asylum-shopping' en 'refugees in orbit', zijn er wel enige kanttekeningen bij de verordening te plaatsen. Een *eerste opmerking* is dat een systeem waarbij eigenlijk nauwelijks rekening wordt gehouden met de eigen keuze van de asielzoeker, niet slechts extra tijd en kosten meebrengt omdat steeds vastgesteld moet worden of een lidstaat wel aangewezen is een asielaanvraag te behandelen, maar eveneens de integratie niet lijkt te bevorderen. Kansen op succesvolle integratie zijn immers groter wanneer de asielzoeker kan verblijven in het land van voorkeur.

Een *tweede kanttekening* is dat het stelsel van 'objectieve' criteria weliswaar lippendienst bewijst aan het beginsel van gelijke verdeling van asielzoekers over de lidstaten, maar dat de criteria feitelijk de grootste last zullen leggen op landen aan de buitengrenzen van de EU, in het bijzonder Zuid-Europese landen als Spanje, Griekenland en Italië. Ten *derde* gaat de Dublinverordening ervan uit dat elke lidstaat 'veilig' is voor asielzoekers en dat lidstaten met een gerust hart asielzoekers mogen overdragen aan het land dat volgens de verordening verantwoordelijk is. Deze vooronderstelling van veiligheid gaat echter niet altijd op: in de zaak *T.I. t. VK* besliste het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het Verenigd Koninkrijk een Sri-Lankese asielzoeker niet zomaar mocht overdragen aan Duitsland, omdat er concrete aanwijzingen bestonden dat Duitsland deze persoon terug zou sturen naar Sri Lanka, waar hij het risico liep gemarteld te worden.<sup>9</sup> Deze uitspraak

bevestigt dat lidstaten niet klakkeloos het Dublin-systeem mogen uitvoeren, maar altijd – althans wanneer daarvoor aanleiding bestaat – rekening moeten houden met mogelijke mensenrechtenschendingen die het gevolg kunnen zijn van overdracht.

### De Kwalificatierichtlijn

De kwalificatierichtlijn beschrijft *welke personen* in elk geval in aanmerking komen voor een beschermende status en *welke rechten* aan deze personen moeten worden toegekend. Wat betreft de kwalificatie van asielzoekers als vluchteling en de rechten die aan vluchtelingen moeten worden toegekend, konden de Brusselse beleidsmakers grotendeels volstaan met overschrijven van hetgeen in het Vluchtelingenverdrag van 1951 staat, aangezien alle EU-lidstaten bij dit verdrag partij zijn. Het verdrag beschrijft vrij nauwkeurig welke personen aangemerkt *moeten* worden als vluchteling en welke rechten aan vluchtelingen *moeten* worden toegekend.

Een internationaalrechtelijk novum in de richtlijn is de categorie 'subsidiar beschermden', waarbij de lidstaten het overigens moeilijk eens konden worden over de precieze invulling van deze categorie. De term 'subsidiare bescherming' verwijst naar de bescherming van asielzoekers die niet voldoen aan de vluchtelingendefinitie, maar wel bescherming kunnen ontleen aan bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het BuPoverdrag of het Anti-Folterverdrag. Deze verdragen schrijven voor dat personen die bijvoorbeeld het reële risico lopen te worden gemarteld in hun land van herkomst, niet naar dat land mogen worden teruggestuurd. Wat deze verdragen – anders dan het Vluchtelingenverdrag – echter niet voorschrijven, is dat deze groep ook rechten moet worden toegekend in het land van toevlucht, zoals recht op toegang tot de arbeidsmarkt, tot gezondheidszorg, een zeker bestaansminimum, enz. De introductie van subsidiare bescherming in de Kwalificatierichtlijn, met een opsomming van de rechten die bij deze status horen, was in feite dus een grote politieke stap – geïnitieerd door de Europese Commissie – waardoor nu voor het eerst een internationaal instrument bestaat dat de (minimum)rechten bevat van asielzoekers die niet mogen worden uitgezet, maar geen rechten kunnen ontleen aan het Vluchtelingenverdrag.

Overigens wordt aan de categorie subsidiar beschermden wel een beduidend lagere standaard van verblijfsrechten toegekend dan aan 'echte' vluch-

telingen: o.a. met betrekking tot de duur van een verblijfsvergunning, het recht op sociale bijstand, toegang tot de arbeidsmarkt en toegang tot medische voorzieningen. Dit lagere beschermingsniveau kan alleen vanuit politiek opzicht worden verklaard en kan moeilijk gerechtvaardigd worden door standaarden ontleend aan humaniteit: waarom immers zouden mensen die het reële risico lopen in een ander land te worden gemarteld, maar niet onder de vluchtelingendefinitie vallen, een lager beschermingsniveau moeten genieten?

De Kwalificatierichtlijn staat op een aantal punten op gespannen voet met internationale verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Zo vallen zeer ernstig of terminaal zieken (AIDS-patiënten, suïcidalen, maar ook mensen met een ernstige psychische stoornis), die niet terug kunnen naar het land van herkomst vanwege het ontbreken van een noodzakelijke medische behandeling aldaar, niet onder de reikwijdte van de richtlijn, terwijl deze personen uitdrukkelijk wél onder de bescherming van diverse mensenrechtenverdragen vallen.<sup>10</sup> Andere voorbeelden van inconsistentie met mensenrechtenverdragen laat ik hier gemakshalve achterwege; duidelijk is in ieder geval dat – net als bij de Dublinverordening – lidstaten niet kunnen volstaan met eerbiediging van de minimumnormen die door de Kwalificatierichtlijn worden voorgeschreven, maar dat internationale verdragen blijvend in acht moeten worden genomen.

### De Procedurerichtlijn

Het minst bevredigend – althans vanuit het oogpunt van rechtsbescherming aan de asielzoeker – van de tot nog toe aangenomen Europese wetgeving is de van december 2005 daterende Procedurerichtlijn. Organisaties als de *European Council on Refugees and Exiles*, *Amnesty International*, maar ook de Raad van Europa en de UNHCR hebben nogal wat kritiek geuit op de uiteindelijke versie, die na vele malen uitsel en uiterst moeizame onderhandelingen tot stand is gekomen.<sup>11</sup> Meer nog dan van de andere richtlijnen kan van de Procedurerichtlijn gezegd worden dat zij een weergave is van de laagste gemeenschappelijke deler van het geldend asielbeleid in de diverse lidstaten.

De richtlijn somt de minimumvoorwaarden op waaraan asielprocedures in lidstaten moeten voldoen: het recht in de lidstaat te verblijven totdat immigratiediensten een eerste beslissing op de aanvraag



hebben genomen; het recht op een tolk; het recht gehoord te worden; het recht op rechtsbijstand; het recht niet in bewaring te worden genomen om de enkele reden dat een persoon een asielzoeker is; de plicht van lidstaten een 'deugdelijk' onderzoek uit te voeren, enz. Op zich zelf is het winst dat deze procedurele randvoorwaarden nu Europeesrechtelijk zijn vastgesteld, maar deze winst wordt voor een goed deel weer weggenomen door de vele derogatiemogelijkheden die de richtlijn biedt. In de eerste plaats noemt de richtlijn maar liefst *zestien gevallen* waarbij de asielprocedure versneld kan worden afgedaan. Dat kan o.a. inhouden dat een asielzoeker dan niet gehoord hoeft te worden, bijvoorbeeld in geval de asielzoeker valse informatie heeft verstrekt, inconsistente verklaringen heeft afgelegd of eenvoudigweg heeft nagelaten onmiddellijk na binnenkomst zijn asielaanvraag in te dienen.

Daarnaast beschrijft de richtlijn acht situaties waarbij een asielverzoek als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd – en dus niet in behandeling hoeft te worden genomen. Twee van deze situaties betreffen de excepties van 'het eerste land van asiel' en 'het veilige derde land'. De richtlijn gaat uit van de veronderstelling dat lidstaten geen verplichting hebben tot behandeling van een asielverzoek wanneer de asielzoeker in een niet EU-lidstaat bescherming kan krijgen. Dit kan een land zijn dat eerder asiel aan de desbetreffende persoon heeft verleend of zelfs een land waar de asielzoeker nooit eerder is geweest, maar dat erin toestemt die asielzoeker op te nemen.<sup>12</sup> Het grote gevaar dat aan deze uitzonderingsgevallen kleeft, is dat de richtlijn niet voorschrijft dat beroep, ingesteld tegen afwijzing van een asielverzoek, schorsende werking heeft. Wanneer een lidstaat oordeelt dat een asielzoeker terecht kan in een veilig derde land, heeft de asielzoeker dus niet de effectieve mogelijkheid dit oordeel te weerleggen, omdat hij hangende zijn beroep gewoon mag worden uitgezet. Dit gevaar doet zich des te sterker voelen wanneer we in ogenschouw nemen dat niet zelden beslissingen van immigratiediensten – zo ook beslissingen van de IND – worden teruggedraaid door de rechter.<sup>13</sup> In de zaak-*Èonka*<sup>14</sup> besliste het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat uitzetting van een asielzoekersfamilie gedurende de beroepsprocedure in strijd was met art. 13 EVRM. Deze uitspraak lijkt lidstaten te verplichten schorsende werking aan beroepsprocedures te verbinden.

Thans is de Raad druk doende de *lijsten* samen te

stellen van 'veilige landen van herkomst' en 'Europese veilige derde landen' (*super safe third countries*), die voor een aanzienlijke vereenvoudiging van nationale asielprocedures moeten zorgen. Het opstellen van deze lijsten blijkt evenwel geen sinecure en een eerste voorstel van de Commissie heeft het Europees Parlement al naar de prullenmand verwezen.<sup>15</sup> Op die eerste versie stond bijvoorbeeld Mali – waar 90% van de vrouwen is besneden – en een reeks van landen die een ban op homoseksualiteit hanteren. Het bijzondere van de lijst veilige landen van herkomst is dat – wanneer definitief vastgesteld – lidstaten in hun nationale wetgeving wel landen aan deze lijst mogen toevoegen, maar géén landen eruit mogen schrappen. Aangezien lidstaten *verplicht* zijn asielaanvragen van personen afkomstig uit een veilig land van herkomst als ongegrond te beschouwen, strookt dit mechanisme niet met het beginsel dat lidstaten zelf gunstiger bepalingen mogen hanteren.

De vrees bestaat dat de Raad in de lijsten van veilige derde landen staten zal opnemen die in individu-

### ***Met uitzondering van de Dublin-verordening formuleert het gemeenschappelijk asielbeleid slechts minimumnormen***

ele situaties toch niet als veilig zijn aan te merken en waarbij asielzoekers dus niet effectief in staat worden gesteld de vermeende veiligheid te weerleggen. Mede hierom is het Europees Parlement op 8 maart 2006 bij het Hof van Justitie van de EG een procedure wegens verdragsschending gestart tegen de Raad, overigens op advies van de Nederlandse Commissie-Meijers.<sup>16</sup> In deze zaak zal het Hof onder andere de vraag moeten beantwoorden of de Raad bevoegd is dergelijke lijsten zonder goedkeuring van het EP vast te stellen en of het opstellen van deze lijsten wel een rechtsbasis vindt in het EG-verdrag.

### **Evaluatie en toekomstperspectief**

Er is dus inmiddels wel een gezamenlijke standaard, maar deze ligt niet bijzonder hoog en lijkt bij tijd en wijle zelfs in strijd met internationale verdragen. Het feit dat de standaard laag ligt, kan aan een aantal factoren worden toegeschreven, waarvan de twee meest pertinente het unanimitereisvereiste in de

Raad en het algemene politieke klimaat in Europa ten opzichte van immigratie zijn. Met betrekking tot deze laatste factor is het zeker waar dat, beïnvloed door een explosieve stijging van het aantal asielaanvragen in West-Europa in de jaren '90 (een tendens die nu tanende is), de aanslagen van 9/11 en publieke animositeit rondom de integratie van immigranten, beleidsmakers méér aandacht hebben besteed aan noties van *controle* en *veiligheid* dan aan het bieden van *bescherming* aan kwetsbare groepen immigranten.

Uiteraard laat de gekozen methode van minimum-harmonisatie lidstaten vrij een hoger beschermingsniveau te bieden, maar in dit verband dient gewezen te worden op het gevaar van de zg. 'race to the bottom'. Hiermee wordt het dynamische proces bedoeld waarbij lidstaten, in een poging de eigen attractiviteit voor asielzoekers te verkleinen en aldus 'meer concurrerend' te worden dan andere lidstaten, hand over hand de eigen asielstandaarden verlagen richting het minimumniveau zoals in de Europese regelgeving neergelegd. De minimumnormen gelden dan niet slechts als verleidelijk beleidsalternatief, maar ook als legitimatie voor neerwaartse bijstellingen. Dit potentiële gevaar is, samen met het feit dat een aantal bepalingen in de verordeningen en richtlijnen rechtstreeks in strijd lijken met internationale verdragsbepalingen, in elk geval een reden te streven naar een hoger niveau van harmonisatie.

Het verdient daarom lof dat de Europese Raad zich in november 2004 op de top in Den Haag ten doel heeft gesteld toe te werken naar een volledige gelijkschakeling van asielprocedures in de lidstaten en naar een uniforme beschermende status voor vluchtelingen en subsidiair beschermden.<sup>17</sup> Deze tweede fase zou vóór 2010 moeten zijn afgerond, maar gezien 1 de grote moeite die lidstaten hadden om tot gemeenschappelijke minimumnormen over procedures en te hanteren kwalificatiecriteria te komen; 2 de uitbreiding van de Unie die inmiddels heeft plaatsgevonden; en 3 het nog altijd niet immigratievriendelijke politieke klimaat, is het zeer de vraag of deze *deadline* zal worden gehaald. Een positieve kanttekening is wel dat over toekomstige asielwetgeving bij gekwalificeerde meerderheid zal worden besloten, met een mede-wetgevende rol van het Europees Parlement.

Asielbeleid is ook onderdeel van het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU. Op de top in Den Haag werd een belangrijke aanzet gegeven voor

een aanzienlijk grotere rol van de EU in de aanpak van de mondiale vluchtelingenproblematiek. Bij deze zg. *externe dimensie* van het Europese asielbeleid werden drie potentieel conflicterende doelstellingen geformuleerd: 1 het versterken van de bescherming die in regio's van oorsprong aan vluchtelingen wordt geboden; 2 betere regulering van de toestroom van asielzoekers naar de EU; en 3 het externe asielbeleid dient te zorgen voor verhoging van het aantal illegalen dat kan worden teruggestuurd naar het land van herkomst. In diverse beleidsdocumenten wordt weleens reclame gemaakt voor dit beleid door te stellen dat een grotere bemoeienis van de EU in de asielproblematiek buiten de eigen grenzen een 'win-win'-situatie creëert. De EU investeert niet alleen in betere faciliteiten en daarmee in een verhoogd beschermingsniveau, maar verlaagt tegelijkertijd de prikkel (of mogelijkheden) voor asielzoekers door te reizen richting Europa, waardoor de asielsystemen in Europa aanzienlijk ontlast zullen worden.

Aan de andere kant kan zeer wel beargumenteerd worden dat, wanneer de externe dimensie van het Europese asielbeleid zich richt op inperking van de toestroom asielzoekers richting Europa, dit in strijd is met het beginsel van gedeelde mondiale verantwoordelijkheid voor vluchtelingen en dat dit beleid neerkomt op een goedkoop afschuiven van de EU van verantwoordelijkheden op reeds onderbedeelde derde landen en internationale organisaties als de UNHCR. Aangezien de contouren van het externe asielbeleid in de maak zijn en er nog veel onzekerheid is over de precieze invulling van de diverse doelstellingen, zal ik het bij deze algemene opmerkingen laten. In elk geval is duidelijk dat regelgeving vanuit Brussel voor het asielrecht een rechtsbron van formaat aan het worden is, zowel voor asielzoekers die zich binnen, als asielzoekers die zich buiten Europa bevinden.

## Noten

- 1 Richtlijn 55/2001/EG betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.
- 2 Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.
- 3 Verordening 343/2003/EG tot vaststelling van de

- criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.
- 4 Richtlijn 2004/83/EG inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.
  - 5 Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.
  - 6 Dit volgt niet slechts uit de richtlijnen, maar is uitdrukkelijk neergelegd in art. 63 EG-verdrag.
  - 7 Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, C-340, 10 november 1997.
  - 8 Slechts in bijzonder uitzonderlijke omstandigheden staat het lidstaten vrij een asielverzoek van een EU-onderdaan wél in behandeling te nemen, nl.: 1 wanneer een andere lidstaat de noodtoestand uitroept, waardoor er wordt afgeweken van het gebruikelijke regime van mensenrechtenbescherming; en 2 wanneer de EU (lees: de Europese Raad) vaststelt dat één van de lidstaten de mensenrechten niet afdoende respecteert. Deze laatste situatie heeft zich nimmer voorgedaan, de eerste situatie hoogst zelden; met als meest pregnant voorbeeld het beroep op de noodtoestand door het Verenigd Koninkrijk na de aanslagen van 11 september.
  - 9 EHRM, 7 maart 2000, *T.I. t. VK* (appl. 43844/98).
  - 10 Zie bijv. EHRM, 2 mei 1997, *D. t. VK (St. Kitts)* (appl. 30240/96), en meer recent: EHRM, 25 november 2004, *Amegninan t. Nederland* (appl. 26629/04), met noot van G. Lodder in: *NJCM-Bulletin*, 2006, blz. 206.
  - 11 O.a. UNHCR, 'Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)', Genève, 10 februari 2006.
  - 12 Overigens schrijft de richtlijn wél voor dat er een zekere band tussen de asielzoeker en het veilige derde land moet zijn (art. 27 lid 2 (a)).
  - 13 In 2005 werd ongeveer 20% van de beroepen in asielgerelateerde procedures in Nederland gegrond verklaard. Zie voor cijfers: Ministerie van Justitie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, *De IND belicht. Jaarresultaten 2005*, april 2006.
  - 14 EHRM, 5 februari 2002, *Èonka t. België* (appl. 51564/99).
  - 15 Met daarbij de opmerking dat de Raad niet verplicht is het oordeel van het EP te volgen.
  - 16 The Standing Committee of experts on international immigration, refugees and criminal law (Commissie-Meijers), 'Article 230 TEC action directed against the recently adopted Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status', brief aan Europees Parlement, 9 december 2005.
  - 17 'Presidency Conclusions of the Brussels European Council', 4 and 5 november 2004, 14292/04 REV1, Annex I.

Mr drs M. den Heijer is als docent en onderzoeker werkzaam bij het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden.

## De Europese Unie en Roemenië: is uitstel zinnig?

De toetreding van Roemenië (en Bulgarije) tot de Europese Unie is, in tegenstelling tot het Turkse lidmaatschap, politiek niet omstreden. Beide landen behoren historisch tot het Europese continent en zijn politiek, cultureel en economisch onomstreden Europees. De vraag is echter of terugkeer in de Europese moederschoot in 2007 of uiterlijk 2008 realistisch is. Is 2007 (2008) niet té vroeg om de Roemeense bruid uit te huwelijken? Vooral ook omdat de bruidegom, de Europese Unie, ernstig gehandicapt is, gezien de huidige reflectieperiode, waarin richting en voortgang van de integratie ter discussie staan. Maar bovenal vormt de mogelijke echtverbintenis een belangrijke *testcase* voor de geloofwaardigheid van de EU, vooral ten aanzien van de eigen (toetredings)regels.

Volgende maand zal de Europese Commissie met haar definitieve oordeel komen of Roemenië met terdaad per 1 januari 2007 kan toetreden. Oorspronkelijk was dit oordeel al voorzien op 16 mei jl., in de reguliere voortgangsrapportage van de Commissie. Dat een extra ingelaste rapportage noodzakelijk is, geeft aan dat er nog de nodige scepsis bestaat of Roemenië in 2007 *Europe proof* zal zijn. Toch was de toonzetting van het recente rapport veel gunstiger dan die in het voorlaatste rapport, ook al overheerste in Boekarest de idee dat de toon nog positiever had kunnen zijn, indien men niet het slachtoffer was geworden van de achterblijvende Bulgaren: 'Roemenië betaalt voor de fouten van anderen,' zo kopte het dagblad *Curentul*. Was er ten aanzien van de toetreding in oktober 2005 nog sprake van 'Nee, tenzij', een half jaar later was de teneur 'Ja, mits'. Zo was in 2005 de mediavrijheid nog een punt van zorg, waarover in Nederland kamervragen werden gesteld,<sup>1</sup> maar in het laatste rapport wordt hier niet over ge-rept.<sup>2</sup> Erkend wordt dat Roemenië inmiddels aan de politieke voorwaarden van de toetredingsvereisten, de zg. Kopenhagen-criteria, voldoet.

Het 'mits' betreft een aantal aandachtsgebieden, in het rapport 'Rode Vlaggen' genoemd, waar Roemenië nog orde op zaken moet stellen, wil het toetreding komend jaar verwezenlijken. Naast zeer specifieke terreinen, zoals de voedsel- en veterinaire veiligheid en de (nog geringe) absorptie-capaciteit

voor EU-fondsen, worden corruptiebestrijding en hervormingen van het justitieapparaat aan de orde gesteld.<sup>3</sup>

De Commissie maakt zich grote zorgen over onafhankelijkheid en capaciteit van de rechtspraak én het justitieel apparaat. Dit wordt bevestigd in het recente ambtsbericht 'Mensenhandel: Roemenië' van het ministerie van Buitenlandse Zaken, gepubliceerd op 29 juni jl., dat de (nog) te geringe justitiële capaciteit ook op dit specifieke terrein onderschrijft. Zorg-kind nummer één blijft echter de schijnbaar niet uit te roeien corruptie. In 2005 bungelde Roemenië nog op de 85ste positie van de corruptielijst van *Transparency International*, de meest gezaghebbende corruptie-indicator. Het staat hiermee op de laatste positie van alle Midden- en Oost-Europese landen, en scoort zelfs lager dan Wit-Rusland, Turkije, Egypte en Rwanda.<sup>4</sup> Natuurlijk is een dergelijke *survey* een momentopname. De perceptie dat de *corruptie* structureel is *toegenomen*, blijkt uit het feit dat driekwart van de Roemenen denkt dat de corruptie tijdens de laatste jaren van Ceausescu minder was dan in het (begin van het) nieuwe millennium.<sup>5</sup> De regering stelt hier tegenover dat *juist* opname in de EU een juridisch kader biedt om de endemische corruptie effectief te bestrijden. De verwachting is dat door de inbedding in het Europese rechtsstelsel het niet langer nodig is *lei* onder tafel door te schuiven om een rijbewijs te ontvangen.

Dit is in historisch perspectief een valide argument. Waren Griekenland of Portugal en Spanje volwaardig functionerende rechtsstaten op het moment van toetreden? Juist door lidmaatschap kon de prille democratische rechtsstaat hier wortel schieten. Hét verschil met de situatie nu is natuurlijk dat de Kopenhagen-criteria toen nog geformuleerd moesten worden.

De voortekenen dat corruptiebestrijding nu echt ter hand wordt genomen, zijn zonder meer gunstig. Alle voorafgaande regeringen hebben de corruptiebestrijding als dé prioriteit altijd met de mond beleden, zonder dat er, naast enige cosmetische ingrepen, werkelijk werk van werd gemaakt. Onder de regering-Nastase werd in 2001 een radicale anticorruptie-campagne gelanceerd. De oud-premier staat

nu echter zelf in het beklagenbankje op verdenking van grootschalige corruptie. Ook de charismatische minister van buitenlandse zaken uit dezelfde regering, Mircea Geoana, die niet nagelaten heeft te verkondigen dat de corruptie geen probleem meer was, is nu voor dit euvel aangeklaagd. Zelfs prominente partijgenoten van premier Calin Popescu-Tariceanu, zoals de zakenman George Copos en de olietycoon Dinu Patriciu, worden nu aangepakt op verdenking van corruptie. In deze context kon de Roemeense ambassadeur in Nederland, Iulian Buga, weleens gelijk hebben met zijn stelling dat de corruptie gedaald is tot een normaal, Europees niveau.<sup>6</sup> Het blijft de vraag of de eindsprint op tijd is ingezet en of de hervormingen nu werkelijk beklijven. Kan de voortvarende minister van justitie, Monica Macovei, benoemd na de verkiezingen in december 2004, de corruptie echt binnen twee jaar uitroeien? Europese-Commissievoorzitter Barroso verklaarde op 17 mei in het dagblad *Adevarul* dat (ook) 'de inspanningen op de laatste 100 meter [...] tot een goed einde [dienen] te worden gebracht'. Hoe valt dit te rijmen met de uitspraak van Macovei, die in een interview zegt geen illusies te hebben dat de corruptie vóór januari verdwenen is, maar tegelijkertijd verklaart dat 'the EU should admit Romania anyway'.<sup>7</sup>

Het 25 april 2005 in Luxemburg ondertekend toetredingsverdrag omvat bepalingen, mocht er ten aanzien van de 'Rode Vlaggen' onvoldoende voortgang zijn geboekt. De meest in het oog springende clausule is artikel 39, waarin staat dat indien niet aan de verplichtingen van het lidmaatschap kan worden voldaan, uitstel tot 2008 mogelijk is. Ook kan Roemenië op basis van de artikelen 36, 37 en 38 voor drie jaar onder curatele van de Commissie worden gesteld. Deze artikelen hebben betrekking op *Mededinging*, met als belangrijkste punt het beëindigen van staatssteun, en *Justitie en Binnenlandse Zaken*, waarin opgeroepen wordt de justitiehervormingen door te voeren, de strijd tegen corruptie te intensiveren en een coherente strategie te ontwikkelen ter bestrijding van de georganiseerde misdaad.<sup>8</sup>

Jaar in jaar uit valt vanuit Boekarest te beluisteren dat men in 2007 in ieder geval zal voldoen aan de minimumvereisten van het EU-lidmaatschap. Maar wat zijn die minimumvereisten? Moet 50% van het *acquis communautaire* geïmplementeerd zijn, of misschien 75%? Of moet het gedeelte van het *acquis* dat betrekking heeft op het functioneren van de interne markt juist geheel geïmplementeerd zijn

en zijn derogaties wellicht mogelijk op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid? De Roemeense overheid erkent niet alle Europese wet- en regelgeving tijdig te kunnen implementeren. Minister Macovei: 'We all know that we will not be ready to implement all the measures.'<sup>9</sup> Als zelfs bewindspersonen publiekelijk erkennen dat 2007 niet haalbaar is, moet de EU dan maar haar eigen toetredingscriteria terzijde schuiven? Uiteraard verwijst Boekarest in deze context volgaarne naar het Griekse en Iberische precedent.

### Wordt het 2007 dan wel 2008?

Aan de andere kant heeft de Unie zich gecommitteerd aan 2007, uiterlijk 2008. Is een jaar uitstel zinvol? Als er nu twijfel bestaat of Roemenië in 2007 werkelijk *Europe proof* zal zijn, lijkt dat met een jaar uitstel niet opgelost. Ook minister Bot staat hier tweeslachtig tegenover: 'een jaar uitstel leidt niet noodzakelijkerwijs tot verbetering. Het kan ook het effect hebben dat ze zeggen: in 2008 moeten ze ons toch toelaten, dat hebben ze nu eenmaal in het toetredingsverdrag als uiterste datum beloofd, dus doen we niets meer.'<sup>10</sup> De crux zit dus in de belofte: waarom (verdere) hervormingen doorvoeren, als de hoofdprijs, het EU-lidmaatschap, toch al binnen is? Nog dit jaar, in februari, werd een wet in de Roemeense Senaat geblokkeerd die het mogelijk moest maken van corruptie verdachte politici en rechters te vervolgen. Pas na zware druk van de EU kon deze wet uiteindelijk worden aangenomen. In 2004 was zware pressie nodig van de Roemenië-woordvoerder van het Europees Parlement, Baroness Nicholson of Winterbourne, die gezien de trage progressie dreigde de onderhandelingen geheel stop te zetten, om de hervormingstrein weer te laten rijden. Fameus is ook het beruchte wetsartikel dat homoseksualiteit strafbaar stelde, dat pas na talloze jaren EU-druk geschrapt kon worden, ondanks hevig verzet van de orthodoxe kerk. Roemenië is weliswaar nu bezig aan een formidabele eindsprint, maar lijkt de finish niet te ver weg?<sup>11</sup> Volgens Europarlementariër Joost Lagendijk is het probleem dat de einddatum in 2004 is vastgesteld: 'Dat moeten we nooit meer doen. Het gaat er alleen om of een land klaar is of niet.'<sup>12</sup>

Is 2007 dus niet te vroeg om de Roemeense bruid uit te huwelijken? Kan de EU in de huidige reflectieperiode de eigen regels waarmaken? Is de bruidegom zelf een geloofwaardige partner?

Belangrijke achterliggende reden van het Nee

in Nederland en Frankrijk was dat de burgers niet zozeer tegen de EU waren, maar dat men het niet eens was met *richting én voortgang* van het integratieproject. Wat betreft de richting wil de burger een *andere*, meer politieke EU, waarbij de Unie veel meer dan nu met één stem zou moeten spreken inzake buitenlands en defensiebeleid en terrorismebestrijding.<sup>13</sup> De diepe verdeeldheid tussen het oude en nieuwe Europa over Irak duidt er juist op dat op hét terrein waar de burger meer Europa wenst, de Unie geen vuist kan maken. Dit bleek weer eens tijdens de crisis in het Midden-Oosten, waar de EU er niet in slaagde gezamenlijk haar burgers uit Libanon te evacueren en dit uiteindelijk door de lidstaten zelf diende te gebeuren. Op die beleidsterreinen waarop de Unie volgens de burgers een toegevoegde waarde zou kunnen hebben, is zij echter onmachtig en ongelooftwaardig: 'Laddernormen voor glazenwassers moeten compenseren dat men er [...] niet in slaagt de essentie van een federatie van de grond te tillen, hoeveel burgers dat juist wél [...] willen: een gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidspolitiek.'<sup>14</sup>

Onder de *richting* valt ook de komende, *zesde uitbreiding* van de EU. De laatste *Big Bang*-uitbreiding van 2004 was alleen mogelijk via vele overgangstermijnen en uitzonderingsclausules. Politieke overwegingen gaven de doorslag, waar er gereede twijfel bestond of sommige kandidaten in voldoende mate voldeden aan de toetredingscriteria. Dit heeft geresulteerd in een uitbreidingsmoeheid ('nu even niet', vrij naar het internetonderzoek [nederlandineuropa.nl](http://nederlandineuropa.nl)).<sup>15</sup> De Nederlandse inzet bij de discussie over de (verdere) uitbreiding luidt: 'Het strikt toepassen van de Kopenhagen criteria is zowel in het belang van de EU, als in het belang van de toetredende landen,'<sup>16</sup> wat overeenkomt met de officiële EU-lijn. Gezien de Roemeense problematiek omsluit echter dezelfde twijfel als in 2004 de toetreding, met als gevolg dat volgens de *Eurobarometer* (december 2005) slechts 43% van de EU-burgers vóór een Roemeense toetreding in 2007 is. Daarom mag Roemenië zich gelukkig prijzen dat het toetredingsverdrag in 2005, kort vóór de beide referenda, ondertekend is. Dit zou na tweemaal Nee in het huidige tijdsgewricht wellicht onmogelijk zijn geweest.

Grote buur Oekraïne is hier nu het 'slachtoffer' van. Het staat vast dat dit land Europees is, maar na de Oranjerevolutie bestond de Europese hand slechts uit het Europees Nabuurschapsbeleid, dat lidmaatschap van de EU, dé Oekraïense wens op termijn,

lijkt uit te sluiten. Hetzelfde lot was Roemenië ná 1 juni 2005 wellicht beschoren, maar het tegenovergestelde lijkt het geval: thans hebben 20 van de 25 nationale parlementen het toetredingsverdrag geratificeerd.<sup>17</sup>

Met betrekking tot de voortgang zijn de grote (economische) stappen in het integratieproject zijn na 50 jaar wel genomen: de interne markt nadert voltooiing en de vervolmaking hiervan vindt nu veelal in de periferie plaats. Maar net als bij de glazenwassersladderpolitiek kan men zich afvragen of de discussie over de hoeveelheid zonlicht waaraan een werknemer blootgesteld mag worden in het kader van de arbeidstijdenrichtlijn, relevant is voor voltooiing van de interne markt. Een Europese richtlijn kan niet de verschillen in intensiteit tussen de Finse en Maltese zon standaardiseren. De burger percipieert dergelijke regelgeving als volstrekt overbodig en irrelevant. De Commissie-Barroso heeft dit ingezien en probeert nu de wildgroei aan regelgeving drastisch te saneren om aan geloofwaardigheid te winnen. De Europese burger weet uitstekend hoe de EU telkens haar eigen regels moet bijstellen om alle 25 kikkers binnen boord te houden. De knallende ruzie tussen Nederland en anderzijds Frankrijk en Duitsland over de interpretatie van het Stabiliteitspact, of het begrotingstekort (tijdelijk) de 3% van het BNP mocht overschrijden, ligt nog vers in het geheugen. De preciezen, *i.c.* Nederland, verloren het hier van de rekkelijken. Van recenter datum is het nieuws hoe Griekenland zich net als Italië op basis van valse cijfers voor deelname aan de euro wist 'te kwalificeren'. De twijfel rond de *Big Bang* van 2004 is al gememoreerd; kritiek treft evengoed de Britse financiële compensatie voor de lidmaatschapsbijdrage, de enorme landbouwsubsidies die één van de rijkste lidstaten, Frankrijk, ten goede komen en de talloze uitzonderingsclausules die lidstaten wisten te bedingen bij de verdragsherzieningen.

Zo lijkt het alsof het naleven van de eigen regels eerder uitzondering dan regel is in de huidige EU. Voeg hierbij de frauderende oud-Eurocommissaris Edith Cresson – die wél schuldig werd verklaard, maar niet wordt vervolgd – en het beeld van een Unie die het met haar *eigen regels* niet zo nauw neemt, beklijft. Het telkens marchanderen met de eigen regelgeving kan ertoe leiden dat de *raison d'être* van de EU, de (politieke) legitimiteit van het integratieproject – en dus de geloofwaardigheid – ter discussie komt te staan.

De Unie ziet zich dus gesteld voor een formidabele *testcase*: gaat het de eigen, strikte toetredingscriteria toepassen op Roemenië? Indien dit het geval is, zou dit de geloofwaardigheid van de Unie ten goede komen op een moment dat de burgers vraagtekens zetten bij voortgang en richting van het integratieproject, zeker ook bij een land dat zelf erkent niet aan alle (toetredings)criteria te kunnen voldoen.

De enige, realistische keuze die de Commissie in haar rapportage komende maand dan ook kan maken, is *uitstel van toetreding* tot 2008. Dit is het enige wapen dat de EU resteert en lijkt de beste optie voor de beide huwelijkspartners. Roemenië kan dan aantonen dat de noodzakelijke hervormingen zijn geïmplementeerd én worden gehandhaafd. Het kan verder het beschamende effect voorkomen dat het op bepaalde deelgebieden voor drie jaar onder Europese curatele wordt gesteld. En de EU kan aantonen dat zij haar eigen (toetredings)regels serieus neemt. Zo kan zij haar politieke legitimiteit, én dus geloofwaardigheid, onder de burgers helpen herstellen.

Door de radicaal andere toonzetting binnen een half jaar in de twee meest recente voortgangsrapportages, lijkt het of de Commissie toetreding per 1 januari a.s. nastreeft: de datum staat immers vast en een jaar uitstel heeft geen zin. De (grote) problemen die nog in het najaar van 2005 werden gesignaleerd, zijn, op de twee bekende zorgenkinderen na, in 2006 als sneeuw voor de zon verdwenen. Daardoor wordt de indruk gewekt dat de publieke opinie wordt klaargestoomd voor uitbreiding in 2007. Het toevoegen van de curatele-bepalingen in het toetredingsverdrag dient als signaal naar de buitenwereld dat 1 januari a.s. nog geen gelopen race is en dat Roemenië streng de maat wordt genomen: de toetredingscriteria worden ogenschijnlijk serieus genomen. Mocht dit scenario uitkomen, dan dient de Commissie echter niet verbaasd te zijn dat de eurosceptis nog verder zal toenemen. Wie neemt de EU én de *nieuwe lidstaat* nog serieus, als het evident is dat met de (toetredings)regels een loopje wordt genomen? 2008 lijkt daarom de beste optie. Van uitstel komt geen afstel en een goed huwelijk kan een jaar respijt best hebben.

## Noten

- 1 Op de vraag van de Tweede-Kamerleden Halsema en Karimi of de persvrijheid nog veel te wensen overlaat, antwoordde staatssecretaris Nicolai: 'Ik deel uw mening dat de persvrijheid in Roemenië nog de nodige aandacht verdient en

verbeterd dient te worden.' Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Beantwoording kamervragen Halsema en Karimi over persvrijheid in Roemenië', in: *Brieven aan het Parlement*, DZO-UM/0148/2005, 22 februari 2005.

- 2 In 2005 kwalificeerde *Freedom House* de situatie van de Roemeense media als 'partly free'.
- 3 Commission of the European Communities, 'Commission staff working document: Romania Mai 2006 Monitoring report', COM (1006) 214 final, Brussels, 16 mei 2006.
- 4 [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- 5 Olaf Leisse, 'Rumänien und Bulgarien vor dem EU-Beitritt', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 27 (3 juli 2006), blz. 10.
- 6 Iulian Buga, 'Toetreden Roemenië goed voor iedereen', in: *Financieele Dagblad*, 1 februari 2006.
- 7 'Haltingly, Romania begins to clean up its act', geciteerd in: *International Herald Tribune*, 27 februari 2006.
- 8 Zie naast het Commissierapport ook: Klaus W. Grewlich, 'Rumänien auf den Weg nach Europa', in: *Internationale Politik*, juli 2006, blz. 92-93; en 'Uitbreiding van de Europese Unie. Brief van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken', *Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006*, 23 987 nr. 65, 7 juni 2006, blz. 7-8.
- 9 Zie noot 7.
- 10 'Bot dubt over Bulgarije en Roemenië', geciteerd in: *Financieele Dagblad*, 3 maart 2006.
- 11 Rob Boudewijn & Mendeltje van Keulen, 'Roemenië: het te korte decennium tot 2007', in: *Internationale Spectator*, maart 2004, blz. 139-142.
- 12 'Uitstel, maar dat betekent helemaal geen afstel', geciteerd in: *de Volkskrant*, 17 mei 2006.
- 13 Volgens de *Eurobarometer* is 55% van de EU-burgers vóór een meer politieke unie.
- 14 Thomas von der Dunk, 'Europa stuit op grenzen', in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 307.
- 15 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Europa.nl*, *Eindrapport* (mei 2006), blz. 18.
- 16 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DIE, 'Algemeen overleg over EU-uitbreiding op 11 april a.s.', *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, DIE-504/06, 10 april 2006, blz. 2, daarin ook: 'de kwaliteit van het uitbreidingsproces staat [...] centraal, niet de tijdschema's of data.'
- 17 Grote lidstaten als Duitsland en Frankrijk moeten het verdrag nog ratificeren. In Nederland – waar het CDA, zeer tegen de zin van de andere (grote) politieke partijen, tegen toetreding in 2007 is, vooral vanwege de corruptieproblematiek – is het verdrag op 13 juni door de Eerste Kamer goedgekeurd.

Rob Boudewijn is verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael.

## EU-Grondwet: één Nederlands-Franse weg uit dubbel slop?

Het afgelopen juninummer van de *Internationale Spectator* heeft nuttige specie maar – kon het anders? – weinig of geen bakstenen aangedragen bij de eerste verjaardag van de Frans-Nederlandse verwerping van het Europese grondwettelijke verdrag (hierna: ‘de Grondwet’). In naar ‘geleidelijkheid’ en ‘pragmatisme’ verwijzende artikelen van de hoogleraren De Zwaan en Rood is goed cement te vinden; de specie, waar het de metselaar voor zijn werk tenslotte om gaat, bevat helaas zand van povere samenstelling. Overtuigend beschrijven mevrouw dr Van Keulen en de heer dr Von der Dunk de situatie als ‘moeizaam’ en beperkt door ‘grenzen’. Hooggeleerd voorzichtig optimisme tegenover bezorgde wetenschappelijke scepsis?<sup>1</sup>

Na het eerste jaar van de befaamde ‘reflectie’, waarvoor zelfs Mozart te hulp werd geroepen,<sup>2</sup> heeft de Unie haar verlegenheid rondom het herstel van de grondwettelijke ruïne in ruim uitstel gedrapeerd. Was aanvankelijk de hoop op 2007 gevestigd (‘tot na de verkiezingen in Nederland en Frankrijk’), voortaan wordt gemikt op inspirerend Duits EU-voorzitterschap in het eerste halfjaar van 2007 en op politieke handigheid van Frankrijk, dat op 1 juli 2008 de hamer overneemt.

Waar de meerderheid van de lidstaten de Grondwet al heeft aangenomen, spreekt het vanzelf dat Frankrijk en Nederland erop worden aangekeken althans met ideeën te komen om de door hen gecreëerde impasse te doorbreken.<sup>3</sup> Doordat men een jaar lang met niets concreets voor een oplossing voor de dag is gekomen, is de geloofwaardigheid van beide landen – niet alleen als mede-oprichters, maar ook als traditioneel loyale partners – lichtelijk in het geding.<sup>4</sup> Hierachter doemt de vraag op of zij, naast politiek, niet ook *moreel* gehouden zijn een zichtbare, zo niet actieve, rol te spelen bij het vinden van zo’n oplossing.

Voorjaar 2005. In Nederland speelde het armetierige campagne-thema ‘Europa, best belangrijk’ in op de, ook al weinig engagerende, vraagstelling van het referendum.<sup>5</sup> Dat dit evenement slecht was voorbereid, wordt door weinigen ontkend. In Frankrijk lag de zaak andersom: de mensen hadden 191 dichtbedrukte bladzijden Grondwet in hun brievenbus ontvangen. Overal in het land was deze tekst,

maanden lang, globaal en in detail, *het* onderwerp van gesprek. Op de televisie kwam het voor dat men elkaar met de meest onwaarschijnlijke interpretaties van bepaalde artikelen om de oren sloeg. Een ander – fundamenteeler – verschil tussen de twee landen was dat de Nederlandse kiezers niet meer dan een adviserende stem hadden uit te brengen, terwijl het Franse referendum om directe goedkeuring vroeg.

Toch convergeerden beide landen in een indrukwekkend en samenvallend ‘nee’. Enerzijds was daar een typisch Hollands gebrek aan ‘politieke kennis’,<sup>6</sup> anderzijds – evenmin nieuwe – ambivalente Franse afkeer van wat de EU de maatschappij uiteindelijk te bieden heeft. Zoals viel te verwachten, overschaduwden binnenlands-politieke en para-politieke overwegingen de werkelijke probleemstelling: de noodzaak van beter *management* van een EU van meer dan 25 leden en grotere leesbaarheid van de communautaire regeermachinerie.

Noch in Frankrijk noch in Nederland is deel I van de Grondwet, waarin deze doelstellingen verankerd liggen (lagen?), serieus betwist. De verwerping steunde noch hier noch daar op juridisch-constitutie-nale of uitgesproken anti-Europese motieven, maar had alles te maken met sociaal-economische c.q. maatschappelijke onvrede.<sup>7</sup>

De grondwetsproblematiek heeft de grenzen getoond van het functioneren van de democratie in de EU (wat gaat via het nationale c.q. het Europese Parlement, nut/onnut van een referendum, enz.).<sup>8</sup> Concreet gezegd: moeten verdragswijzigingen (te beginnen met een mogelijk noodzakelijke aanpassing van het Verdrag van Nice) aan nationale parlementaire goedkeuringsprocedures worden onttrokken, of juist het tegendeel? Betekent een eventuele keuze ten gunste van het beginsel van een referendum voor belangrijke EU-onderwerpen een inbreuk op nationale parlementaire democratie? Moeten er pan-europese referenda komen?

2006. De massale enquête die ‘Den Haag’ na het referendum van 1 juni 2005 lanceerde om inzicht te krijgen in de ‘voorkeuren van het Nederlandse publiek’,<sup>9</sup> is uiteraard van belang, maar waarschijnlijk van weinig nut voor de oplossing van de grondwettelijke problematiek als zodanig.

Een andersgeaarde, maar vergelijkbare Europese introspectie speelt in Frankrijk. Het openbare debat over de EU is daar na het referendum van 29 mei 2005 springlevend gebleven. Het wordt sindsdien gevoed door het perspectief van de presidentsverkiezing in mei 2007. Een blik op internet getuigt van de thematische variëteit van de economische en maatschappelijke aspiraties en frustraties van het Franse volk ten aanzien van Europa. Hoe positief deze belangstelling ook moge zijn, in plaats van het debat over de Grondwet richting te geven, wordt de problematiek verzaamd door de wensdromen van een volk dat nieuwe politieke wegen zoekt.<sup>10</sup>

De houding van Den Haag en Parijs getuigt niet van overmatige bezorgdheid over het, voor de hele EU geldende, negatieve resultaat van de tweelingreferenda van 29 mei en 1 juni 2005. Daarmee is echter allermindst de vraag beantwoord welke inhoudelijke bijdrage Frankrijk en Nederland uiteindelijk kunnen/willen leveren aan de oplossing van het nog steeds verdoezelde, en vaak verlamdende, probleem van de toekomst van de/een Europese 'Grondwet'.

De kans dat de komende verkiezingen in beide landen concrete elementen voor de oplossing van dit vraagstuk zullen opleveren, is gering. De diverse partijprogramma's zullen liever inspelen op nationale aspiraties of weerstanden van de kiezers dan op het verdedigen/amenderen van een ingewikkelde en alsdan sinds lang verworpen Europese tekst. Als deze verkiezingen inderdaad geen duidelijk Europa-mandaat opleveren, kunnen Frankrijk en Nederland van mening blijven dat voor hen in dezen géén speciale rol is weggelegd. Maar zo'n minimale benadering is voor geen van beiden bevredigend. Zij zouden er goed aan doen zich ervoor in te spannen een stuk van hun verzwakte prestige terug te winnen.

Wanneer we ervan uitgaan dat de beide referenda niet om principieel-politieke maar om binnenlandspolitieke en breed maatschappelijke redenen schipbreuk hebben geleden, zou het voor beide landen overweging verdienen de oplossing der problematiek niet alleen van de politieke EU-gemeenschap als zodanig te verwachten, maar daarbij ook de *eigenlijke* bron van de gemaakte misrekening – reële onrust over Europa bij de *burgers*<sup>11</sup> – te beluisteren. Dat kan anders worden gedaan dan door alleen te kijken naar ontelbare opinie-onderzoeken en de uitslag van een grote nationale enquête over Europese 'voorkeuren'.

### **De Frans-Nederlandse Samenwerkingsraad**

De *civil society* kan, in een zaak als deze, haar bijdrage leveren aan de oplossing van het gestelde probleem. Een gelukkige omstandigheid wil dat Nederland en Frankrijk sinds drie jaar beschikken over een gezamenlijk 'civiel' instrument dat in staat geacht moet worden zo'n taak op zich te nemen, met medewerking van wederzijdse specialisten. Dit instrument is de Frans-Nederlandse Samenwerkingsraad,<sup>12</sup> opgericht in mei 2003 op initiatief van de toenmalige ministers van Buitenlandse Zaken, Védrine en Van Aartsen, die – in het spoor van de zo succesvolle fusie Air France-KLM – illustreert dat de Nederlands-Franse betrekkingen in het begin van deze eeuw een ingrijpende wending ten goede hebben genomen.

Het is de taak van de Raad, die uit 22 Nederlanders en Fransen uit ambtelijke en vooral niet-ambtelijke kring bestaat, 'd'intensifier les relations entre les sociétés civiles française et néerlandaise' en 'de développer des initiatives [betreffende], l'avenir de l'Europe, l'élargissement de l'Union Européenne...'

De Raad vormt derhalve een uniek en geschikt platform om beide regeringen gemeenschappelijke, *technisch onderlegde*, voorstellen te doen voor een optimale – maar *a priori* politiek haalbare – institutionele structuur voor de EU. Dit werk zou kunnen worden gedaan naar het voorbeeld van wat de semi-publieke Europese Conventie in 2002-2003 met de opstelling van de ontwerp-Grondwet tot stand heeft gebracht.

De hier gedane suggestie de Nederlands-Franse Samenwerkingsraad in deze problematiek een centrale rol te doen spelen, houdt rekening met het feit dat de directies van Instituut Clingendael en het Instituut Français des Relations Internationales (IFRI) in de Raad zijn vertegenwoordigd.<sup>13</sup>

De vergelijking *mutatis mutandis* met de Conventie over een ontwerp voor de Europese Grondwet wil doen uitkomen dat het semi-publieke karakter van de Frans-Nederlandse Raad een uitnemend instrument vormt om tot resultaten te komen. In het onderhavige geval zou de doelstelling zijn: 1 onder toezicht van de Raad de gestelde specifieke problematiek door specialisten uit de twee landen in onderling overleg/gezamenlijk te laten bestuderen; 2 het een en ander, dank zij de brede samenstelling van de Raad, maatschappelijk en politiek relevant te laten begeleiden en adequate voorstellen te doen; en 3 de geproduceerde blauwdruk in passende vorm aan beide regeringen aan te bieden.

'Peildatum om te beoordelen of de Unie-samenwerking werkelijk meer voor de burger is gaan betekenen, zou het jaar 2007 kunnen zijn. Kennelijk heeft de Europese Raad van 15/16 december 2005 immers (ook) besloten dat medio 2007 opnieuw gesproken zal worden over het gevolg dat aan de Europese Grondwet zal worden gegeven. Een ander aanknopingspunt is dat op 25 maart 2007 zal worden stilgestaan bij het feit dat vijftig jaar geleden het EEG-Verdrag en het Euratom-Verdrag werden ondertekend. Laten we zorgen dat er dan ook echt *iets te vieren valt*.' Aldus prof. Jaap de Zwaan aan het slot van 'De Europese Unie en het draagvlak bij de burger' in het jongste januari-nummer van dit blad. Een handschoen om op te pakken voor 2007?

## Noten

- 1 Resp. 'Trapsgewijs toetreden tot de Unie', 'Naar een hernieuwd pragmatisme', 'Nederlands Europabeleid – de moeizame weg van vorm naar inhoud' en 'Europa stuit op grenzen', in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 289 t/m 307.
- 2 The 'Sound of Music' EU-exercitie in Salzburg op 27 januari 2006.
- 3 In de Europese Raad van medio juni was premier Juncker van Luxemburg op dit punt het meest expliciet.
- 4 Het ondermijningsproces van de geloofwaardigheid van Nederland lijkt thans al gaande te zijn; anders: prof. De Zwaan t.a.p. Frankrijk staat op zijn beurt onder scherpe kritiek van gebrek aan intern en Europees leiderschap (zie o.m. de oud-voorzitter van de commissie juridische zaken enz. van het EP, Ana Palacio, in, *le Figaro*, 18 juli 2006).
- 5 'Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?'
- 6 J. Vis, 'Onwetendheid over Europa en Europese Grondwet leidt tot pseudo-opinies', in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 198.
- 7 Deel II heeft noch in Nederland noch in Frankrijk aanstoot gegeven, integendeel. In Frankrijk spitste de onvrede zich toe op deel III, hetgeen een voorman van de nee-campagne (De Villiers) deed zeggen dat iedereen in het Verdrag minstens één argument kon vinden om tegen te zijn. Die overweging duidt op het porceleinbrekend effect van een referendum over multifforme problemen.
- 8 Peter Bursens, 'Liever geen referendum over de Europese Grondwet', in: *Internationale Spectator*, maart 2005, blz. 138, *passim*.
- 9 Dr Van Keulen, *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 299.
- 10 'Il y a la bonne Europe qui a des valeurs, qui rend fort, et la mauvaise Europe qui n'a pas su protéger. La bonne Europe est parue utopique [...], la mauvaise Europe est apparue bien réelle.' (Ségolène Royal, geciteerd in: *Le Monde*, 30 juni 2006).
- 11 'Zo'n vijftig jaar na het begin van de Europese Gemeenschap – Nederland behoorde tot de zes oprichters – en na vooral de laatste vijftien jaar een stormachtige ontwikkeling te hebben doorgemaakt, is het Europese "project" toe aan enige consolidatie en aan het verkrijgen van *extra* draagvlak onder de bevolking.' (cursief toegevoegd) A. Nicolăi, 'De politiek terug in de politiek', in: *Internationale Spectator*, april 2005, blz. 179.
- 12 *Conseil de coopération franco-néerlandais*, zie: [www.amb-pays-bas.fr](http://www.amb-pays-bas.fr)
- 13 Prof. J.W. de Zwaan, directeur, en de heer Dominique Moïsi, bijzonder adviseur. Voorzitters zijn de ministers van buitenlandse zaken van Frankrijk en Nederland. Vice-voorzitters zijn prof. dr H.L. Wesseling en de heer François Périgot.

Mr A.H.D. Ingen Housz is advocaat in Parijs - La Défense.

## Respons

In zijn bespreking van mijn publikatie *Robuuste 'peacekeeping': VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties* schrijft Jair van der Lijn o.a.: 'Van de zes nieuwe robuuste operaties die Leurdijk behandelt, UNTAET in Oost-Timor, UNMIL in Liberia, MINUCI in Ivoorkust, MINUSTAH in Haïti, ONUB in Burundi en UNMIS in Soedan, speelt tweederde zich af op het Afrikaanse continent. Dit beeld zou echter nog sterker naar voren komen, als ook UNAMSIL in Sierra Leone en MONUC in Congo in de analyse van de mandaten waren mee-

genomen.' (Zie *Internationale Spectator*, juli-augustus 2006, blz. 397-398.)

Dit laatste is een feitelijk onjuiste constatering. De mandaten van beide missies heb ik uitvoerig en nadrukkelijk behandeld (blz. 27-31), juist omdat ze gezorgd hadden voor een doorbraak in de opstelling van de VN-Veiligheidsraad bij de verdere toepassing van het concept in de jaren daarna.

*Dick Leurdijk*

## Den Haag maakt weer zelfde fouten

In de *Internationale Spectator* van juni 2006 stond een aantal artikelen met een beschouwing over de situatie één jaar na het referendum over de Europese Grondwet.<sup>1</sup> De uitslag van het referendum heeft in Den Haag een schok teweeggebracht. En dat is niet verwonderlijk: als een duidelijke meerderheid van de bevolking een ander standpunt inneemt dan de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer, is dat op zich zelf een motie van wantrouwen voor het tot nu toe gevoerde beleid. Alleen worden daaruit de verkeerde conclusies getrokken. In plaats van een open discussie te voeren over waar wij met Europa naar toe willen, is men huiverig geworden zich in positieve zin over Europa uit te laten. Het lijkt erop dat Den Haag – en dat geldt voor zowel de regering als de belangrijkste politieke partijen – weinig geleerd heeft. Onder meer omdat men zich op drie misverstanden baseert.

Het *eerste* misverstand is dat Nederland tegen Europa zou hebben gestemd. Dat verklaart de terughoudendheid van velen zich positief over Europa uit te spreken dan wel een duidelijke visie op de toekomst te formuleren. Dat Nederland *niet tegen Europa* heeft gestemd, bleek al vrijwel onmiddellijk na het referendum. Zo had het radioprogramma stand.nl op 3 juni dit wel als stelling geponeerd en werd deze prompt door een ruime meerderheid (78%) van de luisteraars verworpen. Maar ook het onderzoek van Buitenlandse Zaken laat zien dat 65% van de Nederlanders het EU-lidmaatschap op zich zelf toejuicht.<sup>2</sup>

Het *tweede* misverstand betreft het feit dat er thans niet veel hoeft te gebeuren. Dat zou impliceren dat wij nu verder kunnen met het Verdrag van Nice, met wellicht een kleine aanpassing. Kiezers hebben vorig jaar vooral tegen de Grondwet gestemd omdat zij het gevoel hebben de *greep op de besluitvorming kwijt* te zijn. Zie bijvoorbeeld het rapport 'Kom maar naar de camping!', dat in opdracht van Buitenlandse Zaken is opgesteld.<sup>3</sup> De Europese Unie is, mede als gevolg van de uitbreiding van oorspronkelijk zes lidstaten naar 25, een oncontroleerbare macht geworden. Dat is nu zo, dat zou door de Grondwet niet veel veranderen. De stem tegen de Grondwet was in feite niet zozeer een stem tegen de Grondwet zelf, als wel een stem tegen de wijze waarop Europa nu opereert. Een stem dus tegen het Verdrag van Nice. Ook dat wordt bevestigd door het onderzoek van Buitenlandse

Zaken: een grote meerderheid vindt dat de Europese spelregels moeten worden herzien.<sup>4</sup>

Het *derde* misverstand is dat er géén behoefte zou zijn aan 'institutioneel geneuzel'. Natuurlijk zal een groot deel van de respondenten aangeven dat discussies over instituties saai zijn. Dat hangt uiteraard van de presentatie en de vraagstelling af. Maar dat laat onverlet dat één van de belangrijkste bezwaren tegen de EU samenhangt met *institutionele kwesties*. Duidelijk is dat als gevolg van de uitbreiding de grotere lidstaten relatief meer macht krijgen. Regelmatig verschijnen krantenberichten waarin – vaak met een ondertoon van een zekere verontwaardiging – verslag wordt gedaan van overleg tussen de drie, vier of zes grootste lidstaten. Daar zal Nederland dus nooit bij zijn, zoals velen beseffen. Zo vindt 79% der respondenten dat de kleine lidstaten bij verdergaande Europese eenwording zeker of waarschijnlijk invloed zullen verliezen.<sup>5</sup>

De oorzaak van de huidige stemming over Europa ligt ver vóór het referendum. Eind jaren negentig is nagelaten goed na te denken over wat de gevolgen van de uitbreiding zijn voor de besluitvorming en de controle op de macht. Een dergelijke reflectie had eigenlijk vóór de uitbreiding en vóór het Verdrag van Nice moeten plaatsvinden. Maar in plaats van een goede analyse en een daarop gebaseerde strategie heeft Den Haag zich vooral gericht op het verwerven van meer stemmen in de Raad dan België. Het resultaat is het Verdrag van Nice, waar als grootste wapenfeit voor Nederland uit is gekomen dat wij in de Raad nu één stem meer hebben dan België, waarbij overigens de stemverhouding in het Europees Parlement veronachtzaamd is. Intussen moesten de belangen van de kleinere lidstaten – en dus van Nederland – in Nice behartigd worden door de premiers van België, Portugal en Finland. Zij hadden wél oog voor de institutionele problemen die het gevolg waren van de uitbreiding.

De enige uitweg uit de huidige malaise is een duidelijke *visie* te formuleren *op de toekomst* van de Europese Unie. Daar is een schreeuende behoefte aan. Helaas gaf geen van de artikelen in de *Internationale Spectator* van juni jl. blijk van een dergelijke visie. Het is zaak de (verlengde) bezinningsperiode te gebruiken om een debat te houden over de toekomst van Europa, een inhoudelijk debat, waaraan alle Ne-

derlanders kunnen deelnemen, dus niet alleen binnen de politieke partijen. Omdat Den Haag het niet aandurfde de brede maatschappelijke discussie over de toekomst van Europa te organiseren, is hiertoe een burgerinitiatief genomen ([www.europadebat.nl](http://www.europadebat.nl)).

De belangrijkste kwesties die opgelost moeten worden, zijn van institutionele aard. Dat blijkt in feite uit al het onderzoek op dit gebied, zeker als dit aan een nadere analyse wordt onderworpen. Een citaat uit het rapport 'Kom maar naar de camping!': 'Brede steun voor de EU, maar de Unie functioneert niet goed en de veranderingen gaan te snel. [...] Men heeft behoefte aan "grip" op Europa. Daar ontbreekt het op dit moment nog steeds aan.' De eerste enquête op [Europadebat.nl](http://Europadebat.nl) bevestigt dit beeld: 92% der respondenten vindt het onderwerp besluitvormingsproces en democratie een belangrijk thema voor het debat. Merkwaardig genoeg ontbrak dit onderwerp in de vraagstelling die Buitenlandse Zaken in maart aan het publiek heeft voorgelegd. De conclusies die uit dat onderzoek getrokken zijn, geven dus geen volledig beeld.

De vraag over democratie en controle op de macht komt in wezen neer op de vraag of een Nederlandse socialist in de Europese Unie het liefst vertegenwoordigd wordt door een Nederlandse conservatief of liberaal – omdat deze deel uitmaakt van de Nederlandse regering – dan wel door een Britse socialist. Met andere woorden: moet bij besluitvorming over de Europese regelgeving de nationale of de politieke invalshoek de grootste rol spelen. De nationale politieke partijen zullen het eerste zeggen. Zij pleiten daarom voor zoveel mogelijk besluitvorming via de nationale hoofdsteden en voor een nationale verkiezing van het Europees Parlement. Maar als land hebben wij steeds minder in te brengen. Veel burgers vinden daarom de politieke invalshoek belangrijker. Dat geeft hun meer greep op de besluitvorming en komt ook meer tegemoet aan de aard van de besluiten die in Europa genomen worden. Dat pleit voor een duidelijker politieke invalshoek bij de Europese besluitvorming.

Als je goed doorvraagt, komen veel van de zorgen van de Nederlanders neer op het geen greep meer hebben op de besluitvorming in Europa. Dat is een institutionele kwestie, daar kun je niet omheen. Eenieder die meent dat wij verder kunnen in Europa zonder dit probleem op te lossen, maakt zich schuldig aan struisvogelpolitiek. Institutionele kwesties moeten, als je de problemen en de onvrede

goed analyseert, dus hoog op de agenda staan. Maar tegelijkertijd worden institutionele kwesties vaak als 'geneuzel' ervaren. Dat komt omdat zij vaak ingewikkeld lijken of als zodanig worden gepresenteerd. 'Dat doet men maar op Clingendael', zo stelt het rapport 'Kom maar naar de camping!'. Maar om te besluiten met een citaat uit hetzelfde rapport: 'Doe iets. Dit kan echt zo niet doorgaan.'<sup>6</sup>

## Noten

- 1 Zie column van Jaap W. de Zwaan en artikelen van Jan Rood, Mendeltje van Keulen en Thomas von der Dunk, juninummer 2006, blz. 289 t/m 307.
- 2 Het onderzoek op [www.nederlandineuropa.nl](http://www.nederlandineuropa.nl)
- 3 'Kom maar naar de camping!', Eindrapport focusgroepen Buitenlandse Zaken, Anker Solutions, september 2005, blz. 6.
- 4 [www.nederlandineuropa.nl](http://www.nederlandineuropa.nl)
- 5 Kees Aarts & Henk van der Kolk, 'Op weg naar 1 juni', in: Kees Aarts & Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa*, 2005.
- 6 *Ibid.*, blz. 8.

Mr drs S.E. van Tuyll van Serooskerken is bij de Nederlandse en de Europese overheid werkzaam geweest. Thans is hij interim-manager, tevens betrokken bij het Europadebat.

### Welcome relativeringen over Europa

**Alfred Pijpers:**

**Europese politiek in Nederlands vaarwater.**

Assen: Van Gorcum, 2005; 175 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-232-4167-3

Na het massale 'nee' tegen de Europese grondwet zijn er diverse publicaties verschenen met pogingen de vermeende Nederlandse eurosceptis te duiden. Een daarvan is afkomstig van de aan Instituut Clingendael verbonden Europakenner Alfred Pijpers.

Pijpers laat in zijn bundel een verfrissend en prikkelend tegengeluid horen tegen de gangbare politiek correcte opvattingen over Europa. Terwijl politici en wetenschapslieden in koor roepen dat het belang van Europa onderschat wordt, betoogt Pijpers juist dat de voor de bevolking belangrijke beslissingen (inkomensbeleid, asielbeleid, gezondheidszorg) nog altijd in Den Haag worden genomen, zonder noemenswaardige bemoeienis uit Brussel. De EU produceert veel wetten, maar deze zijn veelal van technische aard en wijken vaak niet veel af van de nationale regels, aldus Pijpers.

Interessant zijn ook Pijpers' ideeën over Europese democratie. Hij beschouwt de EU primair als een verbond tussen staten en is dan ook geen voorstander van meer openheid bij Europese ministersvergaderingen; dit zou alleen maar leiden tot verlamming van de besluitvorming. Dat een statenverbond als de EU zich 'tooit met de veren van een volwaardige rechtsstaat', zoals verkiezingen voor het Europees Parlement, Europees burgerschap en bijna zelfs een Europese grondwet, leidt eerder tot minder dan tot meer legitimiteit bij de kiezer. Pijpers durft zelfs de stelling aan dat de populariteit van het Europees Parlement waarschijnlijk groter geweest zou zijn als het getrapte

systeem van 1979 zou zijn aangehouden. Of de verkiezingen voor het Europees Parlement dan maar afgeschaft moeten worden, laat hij overigens in het midden. Hoe dan ook, van een democratisch tekort is volgens Pijpers nauwelijks sprake, eerder van een democratisch overschot in de vorm van invloedskanalen waar de burger niet op zit te wachten.

Behalve over eurosceptis en Europese democratie laat Pijpers in deze bundel zijn licht schijnen over tal van onderwerpen, variërend van de positie van de Nederlandse taal en het Nederlandse Midden-Oostenbeleid tot de Nederlandse EU-voorzitterschappen en de Europese grondwet. Dit maakt de bundel zeer afwisselend, maar de samenhang tussen de artikelen is soms ver te zoeken, al doet de auteur zijn best in de inleiding een gemene deler te vinden.

Storender is dat de artikelen veelal niet geactualiseerd zijn. Zo rekent de auteur nog in guldens, meent hij nog steeds dat alleen de VVD een eurosceptische vleugel kent en blikht hij vooruit naar Europese topontmoetingen die al lang geleden hebben plaatsgevonden. Als lezer ben je je er hierdoor voortdurend van bewust dat je oude en vaak ook gedateerde artikelen leest.

Door slechts bestaande artikelen te bundelen, heeft Pijpers bovendien kansen laten liggen. Zo bieden zijn artikelen over de Nederlandse EU-voorzitterschappen van 1991 en 1997 interessante analyses – waaronder een passende relativering van de beruchte 'zwarte maandag' in 1991 – maar het was nu juist zo aardig geweest als de auteur parallellen had getrokken met het laatste Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004. Heeft Nederland toen geleerd van de eerdere voorzitterschappen? De bundel laat het

echter bij een samenvatting van één pagina van het voorzitterschap van 2004, zonder een verband te leggen met de voorafgaande analyses.

Hoewel Pijpers genoeg interessants te vertellen heeft, wekt deze bundel uiteindelijk de indruk dat gemakzuchtig volstaan is met het slaan van een nietje door de artikelen die Pijpers in de loop der tijd gepubliceerd heeft over 'Nederland' en 'Europa', en dat is jammer.

*Joep Boerboom*

Drs J. Boerboom is werkzaam bij de Provincie Utrecht. Voorheen was hij werkzaam bij de Europese Commissie en het Europees Parlement.

## Berlijners over de Muur en de hereniging

Hans Smits:

**Muurschilderingen. Kleine geschiedenis van de Berlijnse hereniging.**

Amsterdam: Aksant, 2005; 162 blz.; 15,- euro;  
ISBN: 90-5260-180-1

‘Op het moment dat de DDR haar burgers vrij laat reizen, zal West-Berlijn worden overspoeld door Oost-Duitsers ... Ze zullen uit de treinen puilen en met hun stinkende Trabantjes de West-Berlijnse wegen verstoppen en de lucht vergiften.’ Dit lezen we op de eerste bladzijden van het boek *Muurschilderingen* van oud-Vrij Nederland-columnist Hans Smits, die tussen 1980 en 1998 meermalen lange tijd in Berlijn verbleef. Smits vertelt aan de hand van eigen ervaringen en die van ruim veertig Berlijners hoe de val van de Muur en de *Wiedervereinigung* van het gedeelte van Berlijn werden beleefd.

Al snel wordt het de lezer duidelijk dat de door een groot deel van de Westerse wereld gewenste hereniging van de beide Duitslanden niet als zodanig werd gezien in het westerse deel van Berlijn, zoals hierboven in het citaat indirect wordt bevestigd door de toenmalig woordvoerder van de SPD, Hans-Peter Stadtmüller. De meeste West-Berlijners waren, mede door de dagelijkse stroom Poolse werknemers naar het Westen, vooral bang dat als de Muur eenmaal openging, een grote stroom werkloze Ossi's West-Berlijn zou overspoelen. Het boek staat vol van dit soort soms opmerkelijke ontboezemingen van alle mogelijke soorten Berlijners, van oud-fractievoorzitters van voormalige DDR-partijen, een dominee, een nationale kanoheld, krakers tot gewone Oost- en West-Berlijners.

Een van de interessantste onderwerpen die Smits aansnijdt en bespreekt, is de rol van de kerk en de relatieve vrijheid die zij in de DDR genoot. Veel bekende kerken in het centrum van Oost-Berlijn, zoals de *Zionskirche* en de *Marienkirche*, werden eind jaren '80 de verzamelpaats van demonstrerende en protesterende jongeren. Zij kwamen daar samen om protestacties te bedenken en informatie uit te wisselen. Vooral dat laatste was belangrijk. De meest objectieve informatie over de gebeurtenissen in de wereld werd geboden door de evangelische weekbladen. Dit betekende echter niet dat religie een grotere rol ging spelen in het leven van de DDR-burger. Integendeel, volgens Smits kon de kerk eigenlijk meer als een verzetsgroep aan de zijkant van de maatschappij worden beschouwd.

Daarnaast biedt de auteur allerlei interessante wetenswaardigheden over het contact tussen Oost- en West-Berlijn. Zo hadden de West-Berlijners vóór de val van de Muur op een vreemde manier toch contact met hun burens – het West-Berlijnse vuilnis werd namelijk gedumpt in de DDR. En na de *Wiedervereinigung* trokken grote aantallen Westerse krakers en kunstenaars naar Oost-Berlijn om de vele leegstaande gebouwen te bewonen en daar wooncommunes op te richten. Opvallend is overigens dat ondanks de officiële hereniging van Oost en West en de vele samenwerkingsprojecten uit de persoonlijke commentaren blijkt dat de inwoners de psychologische grens maar met moeite kunnen oversteken.

*Muurschilderingen* bevat veel informatie en dat is de kwaliteit van het boek; anderzijds is het ook de zwakte ervan. Voor een Nederlander

die een aantal jaren in Berlijn heeft gewoond, is het een feest van erkenning: je herkent de straatnamen en de namen van kerken, plaatselijke krantjes en kroegen. Voor de minder goed geïnformeerde lezer is het persoonlijk relaas van Smits echter soms moeilijk leesbaar. Dit wordt versterkt door de vele onderwerpen, details en sprekers die aan bod komen, de magere uitleg van afkortingen, alsmede de weinig chronologische weergave van de gebeurtenissen.

Manon Korthals

Manon Korthals studeerde politicologie en Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij was als stagiaire verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP).

## Verhalen uit een verborgen wereld

Chris Vos, Rens Broekhuis, Lies Janssen,  
Barbara Mounier:

**De Geheime Dienst, verhalen over de BVD.  
[Incl. op CD-ROM de televisiedocumentaire  
De Geheime Dienst, de BVD tijdens de  
Koude Oorlog (2004)]**

Meppel/Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2005;  
200 blz.; 24,50 euro; ISBN: 90-8506-181-4

'Mislukkingen bereiken de pers, maar successen blijven geheim. Dat is de tragedie van elke geheime dienst: ook van de Binnenlandse Veiligheids Dienst (BVD), die ons tijdens de Koude Oorlog moest beschermen tegen binnen- en buitenlandse gevaren. Hoe heeft de BVD dat gedaan? En had de dienst succes?' Zo begint de *cover*-intro van het boek dat journalisten van de Nederlandse Programma Stichting (NPS) hebben geschreven naar aanleiding van hun onderzoek voor de televisiedocumentaire *De Geheime Dienst, de BVD tijdens de Koude Oorlog*.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) heette vóór 29 mei 2002 de Binnenlandse Veiligheids Dienst (BVD). Met die naamswijziging werd een forse transformatie zichtbaar gemaakt, die nog in volle gang is. De dienst staat thans weer volop in de belangstelling, is een van de meest populaire werkgevers van het land en moet de komende jaren fors verder groeien. De commissie-Havermans gaf met haar rapport *'De AIVD in verandering'*; rapport *Commissie Bestuurlijke Evaluatie over functioneren AIVD* (te vinden op [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl)) ook al het nodige inzicht in de sterkten en zwakten van de dienst.

Dit boek doet geen aanbevelingen, maar beschrijft een aantal *cases*

die de onderzoekers in de vier jaren van voorbereiding op hun in 2004 uitgezonden documentaire hebben opgetekend. Er zijn wel conclusies uit te destilleren. Zo komt de BVD in die periode naar voren als een wat gesloten, naar binnen gerichte organisatie, die maatschappelijke en geopolitieke veranderingen wantrouwig volgde en die haar blikpunt wel met erg veel nadruk had gericht op het communistisch kwaad, ook in een periode waarin het velen al duidelijk was dat dáár het gevaar niet meer vandaan kwam. Dat had volgens de schrijvers ook veel te maken met het zittende personeelsbestand. De huidige dreigingen voor de nationale veiligheid komen uit andere bronnen, de personele samenstelling verandert met de nieuwe instroom aan personeel ook weer verder en daarmee de *scope* en *focus* van de dienst.

Het is al met al een bewijs dat de tijden zijn veranderd. Was de BVD vroeger zeer gesloten en deed ze niet aan externe communicatie, nu stelt ze zich actiever op. Goede *public relations* worden nu relevant geacht. Geheimhouding staat echter nog steeds hoog in het vaandel. Echt inzicht leveren in de gang van zaken binnen de dienst blijft dan ook een moeilijke opgave.

In dit lezenswaardig boek zijn de lotgevallen opgetekend van zowel de dienstmedewerkers als hun 'slachtoffers'. Het boek beschrijft de werkdagen van medewerkers van de dienst, de rollen die ze speelden en kenschetst deze mensen als gewone medewerkers zoals je die in overheidsdienst wel meer aantreft, maar wel met een bijzondere taak. Ook de 'slachtoffers' komen aan bod. Nog actief in het leven staande bekende Nederlanders geven hun verhaal

weer, zoals zij dat meemaakten. Zowel de mislukkingen als de successen komen daarbij aan bod.

In 11 hoofdstukken worden diverse *cases* beschreven. Die variëren van Het Rode Gevaar, waarin de infiltratie van de Communistische Partij Nederland (CPN) wordt beschreven; de mogelijke bijdrage die de BVD heeft geleverd aan de toekenning van de Nobelprijs aan Boris Pasternak; en de BVD-spion in China; tot de rol van de BVD in de vredesbeweging.

In het hoofdstuk 'Kruisraketten, bommen en granaten' wordt een geval beschreven dat een parallel met het heden vertoont. De onlangs in het nieuws gebrachte suggestie dat leden van de Hofstadgroep handgranaten van een infiltrant van de AIVD zouden hebben gekregen, kent een historische pendant. Een infiltrant van de BVD bracht in vredeskamp Woensdrecht een aantal handgranaten naar binnen. Die granaten waren gestolen uit een Belgische kazerne – overigens niet op instigatie van de BVD, die juist, toen ze ervan hoorde, zeer creatief trachtte dit *vuiltje* zo spoedig mogelijk weg te werken. De infiltrant echter hield een paar granaten achter, waarschijnlijk om indruk te kunnen maken op zijn kompanen in het vredeskamp.

Opmerkelijk is het verhaal over de infiltratie van de CPN. Het blijkt dat de BVD in die tijd grootschalig infiltreerde in de CPN; de documentaire, waarvan de CD-ROM bij het boek is bijgesloten, suggereert dat van de leden van die Partij mogelijk wel de helft BVD-er was. De dienst hield de infiltratie nog lang vol, ook al nadat duidelijk was geworden dat 'het rode gevaar' eigenlijk allang geweken was.

Het geheel doet vermoeden dat de cultuur van de dienst in die tijd

nogal in-zichzelf-gekeerd was, weinig sturing kreeg ten aanzien van haar doelen en slechts in beperkte mate werd gecontroleerd. Wat dat laatste betreft heeft een onderzoek van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS) naar de democratische controle op een aantal buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten uitgewezen dat daarmee in Nederland weinig mis is.'

Wanneer we alles overzien, dan biedt het boek een mooi overzicht

van een aantal belangrijke zaken waarop de BVD in het verleden haar stempel drukte en stellen de auteurs stilzwijgend ook vragen bij de ontwikkelingen in de huidige tijd.

#### Noot

1 Zie: [www.minbzk.nl/veiligheid/algemene/parlementaire/](http://www.minbzk.nl/veiligheid/algemene/parlementaire/) onderzoeksrapport.

J.G.M. Rademaker

J.G.M. Rademaker is werkzaam als senior policy analyst bij TNO Defensie en Veiligheid en is tevens secretaris van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies, een joint venture van TNO en Instituut Clingendael (zie: [www.ccss.nl](http://www.ccss.nl))

## Een Nederlandse ziel in Rusland

### Hans Boland:

#### Mijn Russische Ziel.

Amsterdam: Polak & Van Gennep, 2005; 264 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-253-0323-4

*'(...) de Russen zijn blank, noemen zich christenen en spreken een Indo-europese taal, net als wij. Dat ze niet heel ver van ons af kunnen staan, willen we maar al te graag aannemen. Des te intrigerender heb ik het altijd gevonden dat ze zo ontzettend anders zijn'* (Hans Boland)

De titel van het boek *Mijn Russische ziel* is enigszins misleidend. Boland deconstrueert de mythe van de Russische ziel tot er niets meer van overblijft. Doel van het boek is te 'laten zien waarin het typisch Russische van algemeen menselijke gedragingen tot uiting komt'. Een gedragsanalyse op nationaal niveau dus, waarbij de auteur zich richt op negatieve eigenschappen, omdat hij van mening is dat mooie eigenschappen overal min of meer hetzelfde zijn.

Hans Boland studeerde in 1969 en

volgende jaren Russisch en werd vervolgens universitair docent. Hij promoveerde op de dichtkunst van Anna Achmatova en schreef een monografie over de dichter Alexandr Poesjkin. Hij stelde leergangen 'Russisch voor Nederlanders' en 'Nederlands voor Russen' samen. Bovendien schreef hij een stadsbiografie over St. Petersburg.

In *Mijn Russische Ziel* beschrijft Boland zijn kennismaking met de voormalige Sovjetunie en het communisme, zijn verblijf in de provinciestad Vologda aan het einde van de periode-Gorbatsjov en zijn verblijf in St. Petersburg van 1992 tot 1997. Vervolgens doet Boland verslag van een recente reis die hij door Europees Rusland maakte. Het boek wordt besloten met een verhandeling over de Russische ziel.

De fascinatie van Boland voor Rusland komt voort uit zijn angst voor massaliteit en macht, die hij wil bezweren door de drijfveren ervan te leren kennen. Door het hele boek toont de schrijver aan dat een totalitair systeem een maatschappij van angst en wantrouwen voortbrengt. Angst is dan ook één van de nationale karaktertrekken volgens Boland. De

enige plek waar de Rus nog zichzelf kon zijn, was thuis in de keuken. Dat leidde tot een 'gespleten ziel' tussen de keuken en alles daarbuiten. Na een reeks anekdotes over de Russische politie concludeert Boland dat hij in Rusland altijd banger is geweest voor de politie dan voor criminelen. Hoe meer blauw op straat, des te onveiliger de burger zich voelt.

Het wantrouwen is gekoppeld aan verraad. Als verraad de machtsverhoudingen in een land bepaalt, moet dat wel het gedrag van burgers beïnvloeden, stelt Boland. Hij haalt hierbij het verhaal van Pavlik Morozov aan, een jongetje dat zijn eigen vader aangaf bij de staat en daarmee een schoolvoorbeeld werd voor de sovjetjeugd, omdat Pavlik meer hield van de Partij dan van zijn vader. Toen Boland tijdens de sovjetperiode naar Rusland reisde, merkte hij ook dat Russen doodsbang waren in het gezelschap van een buitenlander gezien te worden. Angst en wantrouwen werken door in de hedendaagse Russische samenleving. Wanneer Boland tijdens zijn reis door Rusland het verzoek van een hospita om zijn bagage naar zijn kamer te brengen beleefd afwijst,

zegt de hospita dat zij echt niet van plan is tussen zijn spullen te neuzen. Boland constateert dat zij hem wantrouwt vanuit de veronderstelling dat hij haar wantrouwt.

Het meest positief is de auteur nog over zijn periode in Vologda, wat mogelijk komt omdat zijn verblijf in die provinciestad ongeveer vijftien jaar geleden is en met meer afstand is beschreven. In elk geval is dit deel van het boek mild kritisch en wisselen anekdotes en rake beschrijvingen elkaar af. Het was een tijd van grote schaarste en inflatie, maar Boland zegt dat er toch niet geklaagd werd, omdat de Russische levenshouding gebaseerd is op de volkswijsheid dat 'het altijd erger kan'.

De toon van het boek verandert op het moment dat Boland zijn tijd aan de Petersburgse Universiteit beschrijft. Een breed uitgemeten affaire is de aanschaf van een boekenkast voor de bibliotheek van de vakgroep waar Boland werkte. Het eindresultaat was dat hij de hele klus zelf moest klaren, wat lukte ondanks de algemene apathie van de collega's en de manipulatie van een secretaresse. In het tweede deel van het hoofdstuk passeren oude 'vrienden' de revue en het lijkt er soms op dat oude rekeningen worden vereffend.

Bij het reisverslag 'Rondje Rusland' treden de thema's massaliteit en

macht weer op de voorgrond. Wanneer Boland terug is in St. Petersburg, wordt gevierd dat het 60 jaar geleden is dat de Russen de nazi's overwonnen. Op posters en spandoeken staat overal '60 jaar Grootse Overwinning'. Boland merkt op dat 'zestig jaar onbeschoftheid heel goed zou kunnen, maar dat een overwinning toch niet zo lang in beslag neemt?' Hij ergert zich aan het vertoon dat gepaard gaat met de viering van de 'Grootse Overwinning' van de 'Grote Vaderlandse Oorlog'. Een vriend legt hem uit dat er twee Tweede Wereldoorlogen zijn: die van de Russen en die van de rest ('de onze en de hunne'). In deze oorlog lieten 28 miljoen Russen het leven en de Russen zijn trots op hun buitengewone opofferingsgezindheid. Minachting voor het leven en overmoed vindt Boland een typische nationale karaktertrek.

Met behulp van twee Russische symbolen bij uitstek – de *baboesjka* en de beer – analyseert Boland in het laatste hoofdstuk de Russische ziel. Een moedige poging, want Russen zijn doorgaans van mening dat buitenlanders hen niet kunnen doorgronden. De Russen komen er, zoals verwacht, niet goed van af. Nationale karaktertrekken zijn onder meer megalomanie, chauvinisme, achterdocht, onbeschoftheid, racisme en antisemitisme.

Het boek leest vlot en geeft de lezer veel informatie over Rusland en de Russische samenleving, maar niet in de laatste plaats ook over de persoon Boland. Op zijn reis laat Boland zijn hotelkamersleutel bijvoorbeeld achter bij de receptie, om vervolgens te bewijzen dat de receptioniste onbeschoft en lomp is als ze zegt dat hij de sleutel boven dient te laten. Iedere Rusland-reiziger weet echter dat het gebruikelijk is dat de sleutel wordt achtergelaten bij de *djezjoernaja* (etageconciërge) en tevens dat veel hotels op het platteland te kampen hebben met leegstand en problemen ondervinden met de warmwatervoorziening. Boland reageert op deze zaken met vragen als 'zal ik zelf een loodgieter bellen' of 'kan ik mijn geld terugkrijgen'? Op zulke momenten weet hij als een ietwat lompe Hollander de Rus toch aardig op zijn ziel te trappen.

*Suzette de Boer*

**Suzette de Boer** woonde en werkte vier jaar in Rusland; zij is thans werkzaam bij de Samenwerkende Fondsen Midden- en Oost-Europa en het Skanfonds.

## Nederlands Europebeleid: invloedrijke eilandjes

**Mendeltje van Keulen:**

**Going Europe or Going Dutch – How the Dutch Government Shapes European Union Policy.**

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, 254 blz.; 39,50 euro; ISBN: 90-5356-874-3

Mendeltje van Keulen, sinds 2001 als onderzoeker verbonden aan Instituut Clingendael, analyseert in haar promotieonderzoek *Going Europe or Going Dutch* hoe Nederland invloed uitoefent op de totstandkoming van Europese regelgeving. Hierbij besteedt ze – en daarin schuilt naar eigen zeggen het vernieuwende van haar studie – zowel aandacht aan het interne Haagse proces als aan de invloedsoefening in Brussel en kijkt ze ook naar de wisselwerking tussen deze twee elementen.

Nederland komt uit dit onderzoek naar voren als een lidstaat die deskundig en flexibel onderhandelt in Brussel, maar soms vergeten blijkt te zijn om thuis af te stemmen wat het eigenlijk met die onderhandelingen wil bereiken. De coördinatie van het Europebeleid in Nederland is zwak: de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken is zeer beperkt, afstemming vindt te laat of soms helemaal niet plaats en de vakdepartementen hebben een zeer grote beleidsvrijheid. Dit geldt ook voor de individuele ambtenaren en diplomaten die namens Nederland in Brussel onderhandelen.

Soms bestaan zelfs *binnen* de departementen eilandjes die lang hun eigen gang kunnen gaan. Een treffend voorbeeld is de door de auteur uitgewerkte casus van de onderhandelingen medio jaren '90 over de Europese Gasrichtlijn. Aanvankelijk wist het Directoraat-generaal Energie binnen het

ministerie van Economische Zaken op dit dossier lang vast te houden aan zijn protectionistische benadering. Dit ondanks de liberale inslag van de rest van het ministerie, waaronder de internationaal coördinerende dienst. Aan deze situatie kwam pas een einde met de komst van het parse kabinet en de liberale minister Hans Wijers.

Overigens heeft de zwakke coördinatie niet alleen nadelen. Nederland weet hierdoor vaak juist flexibel in te spelen op de snelle ontwikkelingen in Brussel. Het relatief kleine maar deskundige en slagvaardige Nederlandse ambtenarenkorps handelt naar bevind van zaken en bouwt zo actief mee aan compromissen en *package deals*. In een speelveld waarin een lidstaat steeds meer medebeslisser in plaats van beslisser is, blijkt deze combinatie van flexibiliteit en expertise in toenemende mate een voordeel te zijn.

Naast de gebrekkige interne coördinatie is er nog een aantal verbeterpunten af te leiden voor Den Haag. Nederland zou zijn energie niet slechts op de Raad moeten richten, maar ook op de Europese Commissie, die als initiatiefnemer en katalysator een niet te onderschatten rol speelt bij de totstandkoming van Europese regelgeving. Ook het Europees Parlement, dat als medewetgever een steeds belangrijker plaats inneemt, verdient meer aandacht. Bovendien kan de afstemming met de Tweede Kamer beter, zo blijkt uit de tweede casus, waarin de totstandkoming van de Biopatentenrichtlijn wordt beschreven. Hier beseftte Nederland, of in ieder geval de Tweede Kamer, te laat dat deze ontwerprichtlijn strijdig was met nationale wetgeving. Nederland stemde uiteindelijk onder druk van de Kamer – als enige

in de Raad – tegen de richtlijn. Pikant genoeg blijkt uit de analyse van Van Keulen dat de Nederlandse onderhandelaars voorafgaand aan die stemming eigenlijk geen enkele moeite hadden gedaan om het onderhandelingsresultaat nog te veranderen. De uiteindelijke tegenstem was dan ook slechts bedoeld voor binnenlandse consumptie en om de Tweede Kamer tevreden te stellen.

Wie door bovenstaande geïnteresseerd is geraakt in *Going Europe or Going Dutch*, moet er rekening mee houden dat het een (Twents) proefschrift betreft, waarin veel plaats is ingeruimd voor de beschrijving van het theoretisch kader en de methodologische verantwoording. Ook de twee genoemde gevalstudies nemen de nodige pagina's in beslag, zodat het centrale vijfde hoofdstuk er eigenlijk wat magertjes bij afsteekt. Ook blijft de vraag in hoeverre je algemene conclusies kunt verbinden aan de casussen, die in een aantal opzichten juist lijken af te wijken van een 'gemiddeld' onderhandelingsproces. De geïnteresseerde lezer zal dit laatste overigens een zorg zijn: deze zal de auteur dankbaar zijn voor een blik op juist deze twee interessante en uitstekend beschreven onderhandelingsprocessen.

*Joep Boerboom*

Drs J. Boerboom is werkzaam bij de Provincie Utrecht. Voorheen was hij werkzaam bij de Europese Commissie en het Europees Parlement.

## Debat over Europese veiligheid gaat maar door

**Willem van Eekelen:**

**From Words to Deeds – The Continuing Debate on European Security.**

*Brussel/Genève: Centre for European Policy Studies/Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006; 350 blz.; 25,- euro; ISBN: 9290796073*

Als voormalig minister van defensie van Nederland en oud- secretaris-generaal van de West-Europese Unie (WEU), de organisatie die tot aan de creatie van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) in 1998-1999 de militaire arm van de EU vormde, is Willem van Eekelen een bevoorrechte getuige van de Europese integratie op veiligheidsgebied. Meer recent was hij lid van de Europese Conventie, die het eerste voorstel tot een Grondwettelijk Verdrag voor de EU uitwerkte.

Het doel van dit boek is voor die recente periode, van 1998 tot nu, een overzicht te bieden van de ontwikkelingen in Europa op veiligheids- en defensiegebied. Het boek wordt door de auteur zelf beschouwd als vervolg op zijn eerder verschenen *Debating European Security*, dat de periode tot 1998 behandelt. Het beoogde doelpublik zijn niet zo zeer deskundigen als wel studenten en praktijkmensen die nieuw zijn in het domein. Hen wil van Eekelen wegwijs maken in de talloze documenten en debatten die we de afgelopen jaren gezien en gehoord hebben.

Het boek volgt daartoe een klassieke chronologische aanpak, van het ontstaan van het EVDB tot de recente debatten na de verwerping van de Grondwet in Nederland en Frankrijk. Ook de betrekkingen met de NAVO en de Verenigde Staten, de Irak-crisis en de hervorming van de VN komen aan

bod. De lezer krijgt een gedetailleerde beschrijving van de gebeurtenissen, inclusief de politieke debatten en diverse voorstellen die aan de definitieve beslissingen voorafgingen. Bouwend op zijn ervaring en vele contacten maakt van Eekelen daarbij voortdurend interessante zijprongen, al wijkt hij bij momenten misschien net iets te ver af van het eigenlijke onderwerp, bijv. wanneer hij schrijft over de finale status van Kosovo of over de ideale samenstelling van de Europese Commissie. Af en toe is de auteur ook iets te casuïstisch, bijv. wanneer hij uitgebreid ingaat op conferenties en seminars waaraan hij heeft deelgenomen, of op specifieke publicaties, zonder een systematisch overzicht van het debat te geven. Indien het boek echt als naslagwerk bedoeld is, zou het bovendien baat hebben bij een meer uitgewerkte structuur, met meer tussentitels, die een duidelijker tijdsaanduiding geven, zodat wie iets opzoekt sneller zijn weg kan vinden in de tekst. In zijn huidige vorm valt het boek een beetje tussen twee stoelen: memoires en naslagwerk.

Voor de specialist in het domein bieden de meeste hoofdstukken weinig nieuws, maar dat is ook niet het doel van het boek. Wel interessant voor de gespecialiseerde lezer zijn de hoofdstukken over ontwikkelingen waarbij Van Eekelen persoonlijk nauwer betrokken was, in het bijzonder het hoofdstuk over de Conventie, waarover zeker vanuit defensiestandpunt nog niet zoveel verschenen is. Ook de conclusie, waarin de auteur meer prospectief te werk gaat, is bijzonder interessant. Terecht stelt Van Eekelen vast dat de EU, hoewel het bouwen van militaire capaciteiten in EVDB-verband nu al enige jaren aan de gang is, nog steeds onvoldoende

antwoord heeft op de vraag waarvoor ze die capaciteiten zal inzetten: 'what for?' (blz. 291). Het moeizame proces om troepen te vinden voor dat de huidige EU-operatie in Kongo gelanceerd kon worden – om nog maar te zwijgen van de aarzelende bijdragen aan de vredesmacht voor Libanon – toont inderdaad aan dat de lidstaten niet altijd even enthousiast zijn als het erop aankomt hun troepen in te zetten.

De auteur legt daarbij het verband met de toekomst van de transatlantische relaties: alleen als de EU effectief bereid is een groter deel van de verantwoordelijkheid te dragen, ook buiten Europa, zal ze door de Verenigde Staten als meer geloofwaardige en – misschien – gelijkwaardige partner beschouwd worden. Tegelijk echter moet worden vastgesteld dat de NAVO een lossere alliantie is geworden (blz. 306). In deze context, zo concludeert Van Eekelen, krijgt een 'twee-pijlersysteem' voor de NAVO opnieuw betekenis.

De conclusie typeert Van Eekelen als een pragmatisch optimist. Aan dat slag 'bouwers' heeft de Europese integratie behoefte en – durf ik het als Belgisch recensent te schrijven – zeker Nederland zou hen vandaag de dag goed kunnen gebruiken.

*Sven Biscop*

Prof.dr Sven Biscop is verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel.

### **Dov Lynch: Why Georgia matters?**

*Parijs: Institute for Security Studies (ISS), februari 2006 (Chaillot Paper, nr 86), 92 blz.; 10,- euro  
ISBN 92-9198-085-4*

Dov Lynch, Eurasië-deskundige en *research fellow* aan het EU Institute for Security Studies in Parijs, gaat in op de vraag wat Georgië voor Europa betekent. Hij stelt allereerst vast dat het Georgië van vóór de Rozen Revolutie van november 2003 niet te vergelijken is met het Georgië van daarna. Vóór deze roemruchte maand was Georgië niet veel meer dan een voormalige sovjetstaat, getekend door chaos, corruptie en conflict – een ‘failed state’ zogezegd. Sinds het aantreden van de westers (en vooral op de Verenigde Staten) georiënteerde president Mikheil Saakashvili lijkt het tij echter gekeerd. Saakashvili, in de Verenigde Staten opgeleid, probeert zijn land weer op orde te krijgen, nationale eenheid te creëren en een democratische rechtsstaat op te bouwen. Daarbij schuwt hij de publiciteit niet en omringt hij zich graag met Westerse leiders. Toch, zo waarschuwt Lynch ons, blijft ook het Georgië van Saakashvili met problemen kampen. Zo vergt de opbouw van democratische instituties tijd, blijft de corruptie wijdverbreid en veroorzaken de afscheidingsbewegingen in de afvallige provincies Abchazië en Zuid-Ossetië – door Lynch *de facto states* genoemd – veel onrust en conflict. Volgens Lynch zal Georgië geleidelijk zijn plaats in de Europese familie weer innemen, niet in de laatste plaats omdat het dichtbij de toekomstige EU-lidstaten Bulgarije en Roemenië ligt. Lynch stelt daarom dat Georgië zeker van belang is voor Europa en de Europese veiligheid. De auteur is wel zo realistisch te beseffen dat het niet de prioriteit voor Europa is. Vraagstukken zoals de interne verdeeldheid

van de Unie en het onderhouden van goede betrekkingen met Rusland en de Verenigde Staten wegen zwaarder. Dit neemt niet weg dat Europa moet nadenken over welke houding het wil aannemen tegenover Georgië en hoe het de relatie kan vormgeven. Lynch onderstreept dat de EU zich verre moet houden van het uitbreidingsparadigma en de voorkeur moet geven aan twee duidelijke doelstellingen. Allereerst moet de EU de Georgische staat helpen versterken; en daarnaast heeft de Unie een belangrijke taak bij bemiddeling in de conflicten met Abchazië en Zuid-Ossetië. Zo kan volgens Lynch Europa relatief eenvoudig bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van Georgië. (M.K.)

### **Sedat Laçiner, Mehmet Özcan & Ihsan Bal: European Union With Turkey. The Possible Impact of Turkey's Membership on the European Union.**

*Ankara: International Strategic Research Organization (www.isro.org.uk info@usak.org.uk), 2005; 280 blz.  
ISBN 975-982-80-0-6*

In deze studie stellen drie Turkse wetenschapslieden, verbonden aan Britse en Turkse wetenschappelijke instellingen, in het licht waarom Turkije lid moet worden van de Europese Unie en hoezeer de EU het gevaar loopt te vervallen in een Europa met middeleeuwse trekken als zij zich voor Turkije afschermt. Zij zijn van mening dat de vragen ‘wat is Europa’ en ‘wie is Europeaan’ in het verleden steeds op uiteenlopende wijzen zijn beantwoord. Zij waren meer ‘een zoeken naar, dan een zekerheid’. Ook een beroep op christelijke dan wel Grieks-Romeinse wortels riep vragen op. Beide beschavingen zijn immers juist van mediterrane oorsprong. In feite is Europa aan een diversiteit van invloeden onderhevig geweest, inclusief

die op industrieel en technologisch gebied, om nog maar niet te spreken van de invloed van de onderlinge gruwelijke oorlogen die zijn gevoerd. Thans doet het idee van ‘het eind van de geschiedenis’ weer opgeld: Europa zou dan qua beschaving ‘close to perfection’ zijn en ‘Turkey is not a part of this civilization’. Tegen deze achtergrond tonen de auteurs aan wat Turkije – dat steeds in zijn geschiedenis op een of andere wijze betrokken is geweest bij ‘Europa’ – in het huidige tijdperk van onzekerheid, terrorisme en nieuwe uitdagingen de EU te bieden heeft; hoe het als lidstaat van de EU kan bijdragen aan stabiliteit en oplossingen van de problemen in Europa en elders in de wereld. Zo wordt nader ingegaan op de mogelijke positieve invloed van Turkije op de buitenlandse politiek en op de interne veiligheid van de EU, alsmede op de mogelijkheden van een as Turkije-EU ter bestrijding van de terreur en het terrorisme in de wereld. Tal van zaken worden daarbij aan de orde gesteld, zoals identiteit, de islam, illegale immigratie, separatistische bewegingen, de Armeense kwestie, het asielrecht, enz. De bladzijden 167-271 bieden vier bijlagen met (gedeelten van) officiële EU-documenten die betrekking hebben op ‘Turkey’s progress towards accession’, punten die bij een Turks lidmaatschap aan de orde komen en zijn gekomen, alsook de conclusies die tot nu toe door de Raad van Ministers (in december 2004) zijn getrokken. (F.v.d.B.)

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Manon Korthals (M.K.), afgestudeerd in politicologie en Europese studies aan de Universiteit van Amsterdam en recent als stagiaire verbonden aan het Clingendael International Energy Programme (CIEP); Andrej Tibold (A.T.), student Oost-Europastudies en Slavische talen aan de Universiteit van Amsterdam; Elif Cetin (studeerde internationale betrekkingen en politieke wetenschappen in Ankara en Leiden) (E.C.); 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/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

**Ian O. Lesser: Security and Strategy in the Eastern Mediterranean.**

*Athene: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), 2005; 42 blz. ISBN 960 8356 07 5*

Deze verhandeling benadrukt de geopolitieke dynamiek van het oostelijk Middellandse-Zeegebied en de gevolgen van deze dynamische mechanismen voor de Europese en Amerikaanse benaderingen van de regio. Allerlei bronnen van onveiligheid en instabiliteit in dit gebied zijn al een aantal jaren hetzelfde gebleven. Het gaat dan om terrorisme en politiek geweld, de verspreiding van grootschalige-vernietigingswapens, georganiseerde misdaad, onbeheerste migratie, ecologische en gezondheidsrisico's, energievraagstukken, identiteitsproblemen, enz. Wat betreft het vermogen van staten en niet-staatelijke actoren om deze oorzaken van instabiliteit in positieve of negatieve zin te beïnvloeden, zijn de Europese en Amerikaanse strategieën om met die factoren om te gaan, recent dramatisch veranderd. De auteur behandelt concrete ontwikkelingen van Irak tot Egypte, met inbegrip van de Turks-Griekse betrekkingen. Hij wijst er in het bijzonder op dat de verhoudingen in het oostelijk Middellandse-Zeegebied als het ware 'geglocaliseerd' zijn, nu landen als China, Rusland, Noord-Korea, Pakistan en India het gebied beïnvloeden via energiestromen en informatiekanalen, investeringen en wapens- en technologieleveranties. Daarbij geeft de auteur bijzondere aandacht aan de rol van Turkije als veiligheidspartner die zich verder ontwikkelt in de schaduw van de onderhandelingen over toetreding van het land tot de Europese Unie. Helaas ontkomt de auteur in zijn analyse niet aan zekere onevenwichtigheden als het gaat om de beoordeling van de achtergrond van het Turkse beleid. (E.C.)

**Nicholas Moussis: Access to the European Union. Law, economics, policies. 15th revised edition.**

*Rixensart (Brussel): European Study Service, 2006; xi + 561 blz.; £ 38,= ISBN 2-930119-41-1*

**Nicholas Moussis: The European Union with or without a Constitution. A response to citizens' questions.**  
*Rixensart: European Study Service, 2006; 153 blz.; ISBN 2-930119-39-X*

*Access to the European Union* is de 15de herziene druk van een begin jaren negentig verschenen handboek. Het integratieproces vanaf 1945, de aard, instellingen en functies van de Europese Unie worden erin doorgelicht. In deel I worden het theoretisch kader, de verdragen die in de loop der tijd werden gesloten, het Europese recht, de financiën, structuur en functies van de EG behandeld. In deel II komen de diverse stadia die het integratieproces doorliep (douane-unie, gemeenschappelijke markt, economische en monetaire unie, de ontwikkeling in de richting van een politieke unie) aan bod. Deel III is gewijd aan het beleid gericht op de Europese burger (participatie, informatie, consumentenbeleid). In deel IV wordt het horizontale beleid in kaart gebracht (regionale ontwikkeling, sociaal beleid, belastingpolitiek, concurrentie- en milieubeleid). In deel V gebeurt dit eveneens per sector: industrie- en ondernemingsbeleid, energiebeleid, transportbeleid, agrarisch en visserijbeleid passeren de revue. Het externe beleid (handelspolitiek, ontwikkelings-samenwerking, externe betrekkingen) wordt in deel VI behandeld. Er is een uitgebreid register.

In de tweede publikatie behandelt dezelfde auteur kort en overzichtelijk het Europese integratieproces en gaat hij nader in op de verwerping van de Europese Grondwet door Frankrijk en

Nederland. Hij wijt dit in hoofdzaak aan het onbegrip van grote delen van de bevolking inzake doeleinden en successen van de EU. Wat weer het gevolg is van de gebrekkige informatie die men heeft gekregen. De burger beseft daardoor onvoldoende dat de duurzame vrede in Europa, het grotere respect voor mensenrechten en de enorme economische en sociale ontwikkeling in belangrijke mate de vruchten zijn van de Europese integratie. Moussis pleit voor instelling van een *constituent assembly*, samengesteld uit Europarlementariërs gekozen door de volkeren van de Unie. Voorafgaand hieraan dient in alle landen van de EU een debat te worden gehouden, geïnitieerd door de politieke partijen, waarin de standpunten kunnen worden bepaald. Voor de uiteindelijke ratificatie van een nieuwe grondwet is (bijvoorbeeld) viervijfde van het aantal lidstaten nodig 'representing four fifths of the population of the Union'. (F.v.d.B.)

**Karel Onwijn: Rusland.**

*Amsterdam/Den Haag/Brussel:  
KIT Publishers/Oxfam Novib, 2006;  
128 blz.; 14,50 euro  
ISBN 90-6832-427-6*

Met dit deel *Rusland*, uitgegeven in de *Landenreeks*, die onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Koninklijk Instituut voor de Tropen en de medefinancieringsorganisatie Oxfam/Novib verschijnt, heeft de journalist Karel Onwijn geprobeerd een beknopt en overzichtelijk beeld te schetsen. In acht hoofdstukken behandelt hij o.a. de sociaal-economische, politieke, culturele en historische aspecten van Rusland. Ruslands geografische diversiteit, het rijke historische verleden en de culturele rijkdom maken dit tot een lastige opgave. Desondanks is Onwijn erin geslaagd de belangrijkste onderwerpen te behandelen. Aan de hand van onder meer duidelijke kaarten illustreert hij de onmetelijke omvang en diversiteit van het Russische landschap en de natuur. Ook al wekt het boekje in eerste instantie de schijn van een reisgids voor de doorsnee toerist, het is dat zeker niet. Onwijn stelt dat het enorme toeristische potentieel van Rusland na de val van de Sovjetunie nog steeds niet is benut. De ontoegankelijkheid van Rusland voor de Westerse toerist is grotendeels te wijten aan de taalbarrière. Door zijn jarenlange werkervaring in Rusland heeft Onwijn het land en de mensen van dichtbij kunnen volgen. Rusland is vooral een land van contrasten: de koude gebieden in het Noorden en de warme streken aan de Zwarte Zee, een land waar natuurschoon plaatsmaakt voor natuurrampen en waar Europa en Azië elkaar ontmoeten. In het afgelopen decennium is er op sociaal vlak een nieuw contrast bijgekomen. Er is een grote kloof ontstaan tussen arm en rijk. De rijkdom heeft zich grotendeels

in Moskou geconcentreerd (Moskou mag zich sinds kort de duurste stad ter wereld noemen). Anderzijds speelt zich op het platteland een sociale ramp af. Dorpen lopen leeg en achterblijvers leven in misère. Natuurlijk mag het in dit boekje niet ontbreken aan de Russische ziel. Deze ziel, die in de literatuur uitgebreid behandeld is en waarvan sommigen het ontstaan hebben ontkend, is vaak gebruikt om het voor westerlingen vaak onbegrijpelijke gedrag van de Rus te verklaren. Onwijn beschrijft hoe het dagelijks leven van het intelligente Russische volk wordt overheerst door het irrationele. 'De Rus denkt één, zegt twee en doet drie.' Daarom zal het antwoord op de titel van de inleiding 'Rusland, waar snel jij heen?' voorlopig nog wel een raadsel blijven. (A.T.)

### Edwin Bakker & Leen Boer

investigate what is left of Al-Qaida 'five years after'. What happened to this network that after 'Nine Eleven' was considered the biggest threat of our time? Today, Al-Qaida cannot be regarded as a terrorist group in organizational terms. As a result of the fall of the Taliban regime and the international fight against terrorism, the former network has partly been destroyed and changed in shape, size and content. Nonetheless, Al-Qaida still poses a threat as an ideology and flag under which new groups carry out attacks. The question whether Al-Qaida has managed to reach its objectives, is addressed by showing that Osama bin Laden, Al-Zawahiri and others have largely failed in that they have not succeeded in mobilizing the Muslim masses. Although many Muslims may have had some sympathy for the attacks on the United States, they have not actively supported the fight against the West. Al-Qaida has also failed to overthrow the 'infidel' regimes in the Muslim world. In fact, 'Nine Eleven' has been made use of by Washington to bring down the regimes of the Taliban and Saddam Hussein, as well as to increase its military presence in Muslim areas. The authors emphasize that many of the frustrations and grievances on which Al-Qaida is built still exist and need to be addressed. The 'war on terror' should go hand in hand with a 'war for Muslim hearts and minds'. Smart public diplomacy and clear and emphatic policies are required on this particular front.

### Jeroen Bult

deals with the current EU Presidency of Finland. For the second time since it joined the European ranks in 1995, Finland is in the EU chair. President Halonen, Prime Minister Vanhanen and Foreign Minister Tuomioja have worked out an ambitious and broad agenda. From a geopolitical point of view it is no coincidence that they have decided to give much attention to neighbouring Russia and its energy politics. Yet, Finland appears too eager to tackle as many problems as possible. Since the crisis in the Middle East now dominates everyday reality, it remains to be seen whether the Finnish ambitions will indeed be realised.

### Bob van den Bos

criticises the new European policy of the Netherlands. For decades the Dutch government has been a staunch advocate of supra-nationalism (or federal-

ism). This ideal was considered to be the prerequisite for an effective functioning of the European decision-making process and at the same time the best guarantee that the interests of small countries, like the Netherlands, are sufficiently taken into account. Now, in order to solve the legitimacy problem of the EU, the Dutch government is preoccupied with the question how to control the expanding power and production of legislation of 'Brussels'. Priority has shifted from supranational ambitions to an emphasis on national – economic and financial – interests. The national parliament should become the main forum for the political debate instead of the European Parliament. The author argues that the new patriotism is just a make-believe solution to the legitimacy problem. And even worse, the policy is narrow-minded, inconsistent and not in accordance with the Dutch political national interest. Which political party has the courage to tell the truth in the upcoming electoral campaign?

### Alfred Pijpers

elaborates on the European Union's *finalité politique* and Dutch foreign policy. After the firm Dutch 'no' to the European constitutional treaty in June 2005, the Dutch government is still seeking ways to restore confidence between the Dutch citizen and the European Union. Early 2006 it has set up an advisory body (the 'National Convention') which has suggested to launch a debate on the European *finalité politique*. The Dutch Convention argues that citizens are increasingly concerned about the intrusions of an 'ever closer union' (as symbolised by the misnomer 'Constitution for Europe'), and that their trust in the European integration process might be restored by putting clear political limits to the powers of the European Union. It is also important to make a better division of competences between the European and national level. In such a way citizens might get the feeling that Europe's ever-expanding political aspirations will be put to a halt, and that national sovereignty is not unduly eroded. This article explains which Dutch foreign policy interests resist discussing European integration in more 'final' terms, and why a change is necessary in this regard.

### Marnix Krop

presents his personal long-term perspectives on the future of the European Union. Starting from the most important outcomes of the European Council

of last June concerning the future EU agenda he defines four different dimensions in the development of European integration: functionalism vs legitimacy; the process of decision making vs concrete results; 'Projet Europe' vs 'Europe des Projets'; and instrumentalism vs political supranationalism. Taking the Dutch approach towards the Union over recent years as an example, he concludes that European decision making will continue to become more and more political and less institutional; the EU will continue to deliver concrete results despite many of its critics; citizens should get more opportunities to become involved in the 'Europe des Projets'; and, finally, the pragmatic approach towards the EU should be replaced by a more constitutionalising debate on the essentials of an ever integrating European continent.

### **S.W. Couwenberg**

considers the question: how democratic can and should Europe be? In the light of the current stagnation in the European constitutional process renewed European pragmatism has been advocated by some observers. But is it a feasible way out, now that democratic legitimacy of European integration has become a prominent issue on the European agenda? Such legitimacy can be realised at the national level by opting for a confederate model of integration or at the European level by developing a federal structure. A clear choice between both constitutional solutions has so far been evaded. After the Treaty of Maastricht the confederate approach has gained influence and support in the Netherlands. With the EU's expansion the confederate model is gaining influence, even more so since the referendum on the European Constitutional Treaty. Given this tendency, democratic legitimizing of the European decision-making process should be primarily realised on the national level. However, since the 1960s democratic legitimacy on the national level has also become problematic as a result of declining ideological foundations of national politics and the growing impact of political technocracy. If the current crisis of the European integration process isn't solved European integration may result in not much more than a free market, which was the British intention from the beginning. The only way to proceed in European integration in that case is to establish a select coalition of member states according to the Treaty of Nice, as was recently advocated by Verhofstadt and Prodi. In the current Eurosceptic climate such a European coalition of the

willing will not meet with much enthusiasm in the Netherlands, quite contrary to its Benelux-partner Belgium.

### **Yvonne Kleistra & Gerard van der Zwan**

address the question of coordination of EU policy in the Netherlands, an issue taken up by the 'National Convention', which will shortly report on Government Reform. A special working group is preparing proposals in this regard, taking into account reports by three advisory councils. The reports are all based on the assumption that adequate Dutch performance in the enlarged EU requires improved policy coordination, but they come up with very different solutions and recommendations. The authors assess the effectiveness of the advisory councils' proposals in relation to five problem areas. This leads them to conclude that although the issue of EU coordination is preferably treated as an organisational issue, it is in fact a problem of political orientation and political commitment. In this regard the National Convention could break new ground by reflecting on the real problem instead of joining the usual reform approach.

### **Maarten den Heijer**

evaluates the merits of the Common European Asylum System, which has come into being as part of the new Area of Freedom, Security and Justice as introduced into European law under the Treaty of Amsterdam. Whereas asylum law essentially implies an intricate balancing act between the duty to protect asylum seekers and the legitimate State interest to control the influx of foreigners, it can be questioned whether the present EU asylum *acquis* reflects a proper balance. Notions of control and security seem to have been prioritised by policy makers, resulting in regulations and directives guaranteeing only a minimal standard of rights for asylum seekers and sometimes encroaching upon fundamental rights as guaranteed by the Geneva Refugee Convention and the European Convention on Human Rights.

### **Rob Boudewijn**

argues that Romania definitively belongs to (continental) Europe, but that EU membership is too early. The first indication that 2007 is too early can be found in that an extra Progress Report of the European Commission, to be published in October, was necessary, while the final decision was already

expected in May. The content of the May report was much more positive as compared to the previous report of October 2005. Within six months many problems seem to have disappeared, although two key issues still remain problematic, i.e. the reform of the juridical system and corruption. Is Romania capable of solving this problem within two years, before the expected entrance date? The answer, from its Minister of Justice herself, is that there should be no illusions that corruption will have disappeared in 2007, but that previous EU enlargements have shown that EU membership makes the fight against corruption more effective. Romania has been saying for years that it will meet the 'minimum standards' for EU membership by 2007. But what part of the *acquis* should be implemented to meet the EU standards? On the other side, the EU has its own internal problems. The reflection period shows citizens are dissatisfied with the direction the EU is heading.

The mass enlargement of 2004, the perception that much European legislation is useless and the EU failing to stick to its own rules, might result in the Union losing its political legitimacy. In this context the Union has to decide about a Romanian membership in 2007. The problem is that the entry date of 2007 (2008 at the latest) is already on the table. The only way out is to postpone Romanian membership until 2008. It offers Romania an extra year to show that measures against corruption and the transformation of the juridical system are really implemented, whereas it gives the Union the chance to prove it takes its own criteria seriously, thereby regaining (some) political legitimacy. It seems, however, that the Commission is heading for an enlargement in 2007, since the content of the two last reports is dramatically different: from rather negative to more or less positive. If this scenario becomes true, both the EU and Romania will lose their credibility.

## NIEUW BIJ VAN GORCUM



### FONDSEN WERVEN

#### De relatiegerichte aanpak

Geert Sanders

Met *Fondsen werven: de relatiegerichte aanpak* heeft Geert Sanders een praktische handleiding geschreven voor iedereen die betrokken is bij het werven van fondsen. Op overtuigende en inzichtelijke wijze laat hij zien dat fondswerving veel meer is dan alleen het vragen om geld. Fondswerving kan pas succesvol zijn als engagement ontstaat tussen geveer en ontvanger en wanneer dit engagement vervolgens goed wordt onderhouden. Aan het werven van fondsen gaat het werven van vrienden vooraf.

Het boek bestaat uit vier delen. Na een verkenning van de achtergronden van het relatiegericht fondsen werven worden de belangrijkste pijlers van een systematische fondswervingsaanpak beschreven. Vervolgens laat Sanders zien hoe binnen algemeen-nut-instellingen draagvlak kan worden gecreëerd voor het succesvol beoefenen van relatiegerichte fondswerving. Het vierde deel bevat de conclusies en een reeks van praktische aanbevelingen.

2006. 140 p. € 24,90  
ISBN 90 232 4197 5

Bestel online: [www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)

[www.vangorcum.nl/nieuwsbrief](http://www.vangorcum.nl/nieuwsbrief) - altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

  
Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
[t] 0592 37 95 56  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)