

# Internationale Spectator

Jaargang 61 - nr 9 - september 2007

Europese Unie op weg naar Hervormingsverdrag

De lieve vrede in Europa onder Amerikaans wapenschild

Voorts: Afghanistan, Oekraïne, Turkije



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.

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
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

E. Bakker, Y. Vanden Berghe,  
S. Biscop, E. Drieskens, P. van Ham,  
L. van den Herik, P. Hoebink, W. Hout,  
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,  
H. Renner, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

#### 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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 57,15  
Instelling € 68,25  
Student € 45,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 25,00 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 82,30  
Instelling € 94,50  
Student € 67,25

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

#### Advertenties

Acquire Media, Zwolle  
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /  
fax 038-4606318  
info@acquiremedia.nl

#### 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.

## Inhoud September 2007

### COLUMN

**Arend Jan Boekstijn**  
Hulp, handel en soldaten 401

### ARTIKELEN

**Bas Limonard & Jan Rood**  
Uitzicht op einde impasse:  
van Europese Grondwet naar  
Hervormingsverdrag 403

**Mendeltje van Keulen & Ton van  
den Brink**  
Voorbij de onverschilligheid:  
naar echte nationale  
Europapolitiek 409

**Jan Rood, Rob Boudewijn &  
Thomas Rieu**  
Van EU-partnerschap tot  
-lidmaatschap: veel etiketten  
voor één envelop 413

**Eline de Ridder, An Schrijvers &  
Hendrik Vos**  
Tsjechië en het  
Hervormingsverdrag:  
de opmerkelijke stilte 419

**Peter van Roozendaal & Piet  
Rozendal**  
Eén zwaluw maakt geen zomer:  
Nederlandse lidstaatverklaring  
verantwoordt Europees geld 422

**Hylke Dijkstra**  
Het tweede militaire hoofdkwartier  
in Brussel: nieuwste duplicatie in  
relatie EU-NAVO 425

**Arjan van den Assem**  
Het Amerikaanse raketschild in  
Europa: droom of nachtmerrie  
voor internationale veiligheid? 429

**Thijs Berman & Anne Dankert**  
Oekraïense crisis, Europese  
passiviteit 432

**Kees Homan**  
Afghaanse problematiek vereist  
regionale aanpak 435

**Gijs de Vries**  
Nederland en internationale  
veiligheid 440

### OPINIE

**Sam Rozemond**  
Herkansing 445

**Jan Jaap Kleinrensink**  
Jarige Adviesraad in zwaar  
weer 448

**Dirk Rohtus**  
Na Turkse verkiezingen zijn  
handige smeden gewenst 451

### BOEKBESPREKINGEN

**Jean Penders** over  
*Machinaties in Brussels  
struikgewas* 454

**Sarah Nouwen** over  
*De lange weg van een Surinaams  
dorp naar gerechtigheid* 455

**SIGNALEMENTEN** 458

**SUMMARIES** 460

# Hulp, handel en soldaten

Door al het gejubel over de *Millennium Development Goals* (MDG) zou men wellicht de indruk kunnen krijgen dat er in de wetenschap een consensus bestaat over de vraag hoe men economische ontwikkeling van arme landen van buitenaf kan bewerkstelligen. Dat is een vergissing. De wetenschap, zoals zo vaak, laat hier de beleidsmakers in de steek.

Sommige denkers menen toch de wijsheid in pacht te hebben. Neem bijvoorbeeld de beroemde Amerikaanse Jeffrey D. Sachs, directeur van het fameuze *Earth Institute* van de Columbia universiteit, en de *auctor intellectualis* van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen. Hij meent dat Afrika gered kan worden indien het Westen elk jaar 75 miljard dollar op tafel legt. Die opvatting van Sachs is niet zonder ironie. Hij was immers de man die in de jaren negentig van de vorige eeuw aan elke Midden- en Oost-Europese regering die maar wilde luisteren, het evangelie van de zegeningen van de vrije markt aan de man bracht. En nu wil hij ons doen geloven, met een al even onwrikbaar geloof in het eigen gelijk, dat de Afrikaanse armoede kan worden uitgebannen met staatsplanning. Als Westerse regeringen Afrika overspoelen met moderne agrarische technologie, anti-malarietjes en antiretrovirale AIDS-remmers, komt alles goed.

Voor vraagstukken als hulpverslaving, corruptie en ander ongerief heeft Sachs opvallend weinig belangstelling. De gedachte dat er iets fundamenteels mis is met landen die er zelf niet in slagen te moderniseren, lijkt bij hem nog nooit te zijn opgekomen. Laat staan de gedachte dat modernisering alleen kan slagen indien het van binnenuit komt. Toch hebben onze regering en NGO's zijn ideeën juichend omarmd. Tijdens een groot publiek evenement in het Nederlandse Schokland was Sachs onze lieve Heer en minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders zijn profet.

William Easterly, een voormalige Wereldbank-econoom die tegenwoordig verbonden is aan de New York University, ziet Sachs echter vooral als een 19de-eeuwse utopist, die zich laat leiden door een 21ste-eeuwse versie van de 'White Man's Burden'. De implicatie is duidelijk: Sachs zal net als zijn voorgangers vastlopen in hun ijver het 'Dark Continent' uit de misère te bevrijden.

Eigenlijk bepleiten de aanhangers van de MDG

een Marshallplan voor Afrika. Er is echter geen enkele reden te denken dat de gunstige voorwaarden die in West-Europa het Marshallplan tot een succes maakten, aanwezig zouden zijn in Afrika. Sterker nog, patronage, corruptie, het afwezig zijn van rechtsstatelijk denken en de Afrikaanse arbeidsethos zullen de MDG in een zwart gat laten verdwijnen. Modernisering kan alleen slagen, indien regeringen echt zelf willen moderniseren. En die wens is in Afrika helaas maar al te vaak afwezig.

Er is niets mis met de MDG als zodanig, maar de kansen op succes worden wel erg klein als er een bureaucratisch monstrem wordt gecreëerd van rivaliserende ontwikkelingsorganisaties die geheel doordeesemd zijn van een maakbaarheidsgedachte waar planeconomen nog een puntje aan kunnen zuigen. Ambtenaren en economische groei hebben vaak angstaanjagend weinig met elkaar te maken, zeker indien zij opereren in een veld met onwillige actoren.

Easterly heeft een heldere boodschap. Planning werkt niet en daarom zullen ontwikkelingsprojecten alleen maar slagen, indien zij voortdurend onafhankelijk worden geëvalueerd en het geld van de minder geslaagde projecten wordt overgeheveld naar de succesvolle. Ik heb als kamerlid een meerderheid gekregen voor een motie die *onafhankelijke* beleids-evaluatie dichterbij zal brengen. Het is slechts een eerste stap, maar wel een doorbraak in ons ontwikkelingsamenwerkingsbeleid.

Maar daarmee zijn wij er nog niet. Wij moeten blijven streven naar hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie. De kansen daarop zijn overigens niet groot. Ons land is immers klein en het protectionistische Zuiden in de EU machtig. Het probleem van de exportsubsidies, dumping en tariefescalatie dient echt nog meer te worden aangepakt, zonder uit het oog te verliezen dat Afrikaanse boeren nooit zullen kunnen concurreren met efficiënte boeren elders, ook als deze concurrenten niet gesubsidieerd worden. Handel met andere continenten zal Afrika op korte termijn niet veel opleveren. Om die reden is er veel voor te zeggen producten uit Afrikaanse landen een betere markttoegang te geven dan bijv. die uit China.

Ook zal het Zuid-Zuid-protectionisme, nog erger dan Noord-Zuid, bestreden moeten worden door middel van regionale douane-unies. Dat gebeurt nu

ook, maar het tempo is traag. Toch zou Afrika daar veel bij winnen. Met OS-geld zouden wij regionale Afrikaanse integratie kunnen bevorderen. Daarenboven zouden wij meer geld moeten stoppen in de productieve sectoren. Daar zal de economische groei toch vandaan moeten komen. Helaas heeft ons land het laatste decennium steeds meer geld gestopt in het bevorderen van goed bestuur en steeds minder in de productieve sectoren. Dat is betreuenswaardig, omdat bevordering van goed bestuur moeilijk meetbaar is en, voorzover dat wel het geval is, de resultaten teleurstellend zijn. Goed bestuur blijft belangrijk; er is geen enkele reden waarom wij in ruil voor hulp geen eisen zouden kunnen stellen aan de wijze waarop Afrikaanse landen bijvoorbeeld hun grondstoffen beheren of mensenrechten beschermen, maar de productieve sectoren dienen niet het kind van de rekening te zijn.

Voorts dienen wij veel kritischer te zijn over begrotingssteun. Deze methode helpt immers onvoldoende, omdat zij de groei van arbeidsintensieve exportindustrieën vertraagt en bovendien vaak wordt gebruikt om wapens te kopen. Ook schuldenverlichting is uit den boze. Het is een straf voor landen die het goed doen en een aanmoediging voor landen die het slecht doen om daarmee door te gaan.

Ten slotte vrees ik dat het Westen soms een militaire interventie zal moeten overwegen teneinde de vicieuze cirkel van steeds maar weer opblaiende burgeroorlogen te doorbreken. De Oxford-econoom Paul Collier betoogt in zijn recente boek *The bottom billion* dat er 980 miljoen mensen wonen in zogenaamde 'trapped countries'. Niet al deze mensen leven in Afrika. Sommigen leven in Bolivia, Myanmar, Cambodja, Haïti, Laos, Noord-Korea en Jemen. Zeventig procent leeft echter in Afrika en er zijn goede redenen om aan te nemen dat dit percentage snel zal stijgen. De wereld bestaat namelijk niet meer uit eenzesde rijk en vijfzesde arm, maar dank zij de explosieve groei in Azië uit eenzesde rijk, tweederde okay en eenzesde arm. Die laatste groep kent vier grote problemen.

In de eerste plaats kampen deze landen met burgeroorlogen. Hoe armer het land, hoe groter de kans op een burgeroorlog. De kans op conflicten wordt groter indien er sprake is van een relatief hoog percentage jonge ongeschoolde mannen; etnische heterogeniteit waarbij één groep domineert; en wanneer de strijd gefinancierd kan worden met de verkoop van grondstoffen. Deze grondstoffenvloek voorkomt ook

dat democratisering van de grond komt. Dat is het tweede grote probleem. Het derde probleem is dat door land ingesloten staten afhankelijk zijn van het transportsysteem van buurlanden voor hun handel. Het vierde en laatste probleem is slecht bestuur. Zimbabwe is echt zelf verantwoordelijk voor 1000% inflatie per jaar.

Colliers analyse van de oorzaken van armoede is overtuigender dan die van Sachs en Easterly. En dat geldt ook voor zijn remedie: militaire interventie. Aangezien we van zowel hulp als handel niet te veel moeten verwachten, kunnen we het leven van 'the bottom billion' soms pas echt verbeteren met stabilisatiemissies. Natuurlijk, militaire interventie is na Irak weinig populair en Mugabe zal het Westen onmiddellijk weer van neo-kolonialisme beschuldigen, maar Sierra Leone bewijst dat het kan en Rwanda laat zien dat non-interventie kan leiden tot genocide.

Als Koenders Afrika echt wil helpen, dan zijn soldaten minstens zo belangrijk als hulp en handel. Een deel van het OS-budget moet dus ingezet worden voor militaire missies. Het feit dat Koenders hier niet toe bereid is, doet vrezen dat al zijn prachtige verhalen over *defence diplomacy and development* slechts holle retoriek zijn.

Arend Jan Boekestijn is woordvoerder defensie en ontwikkelings-samenwerking van de VVD-fractie in de Tweede Kamer.

# Uitzicht op einde impasse

## Van Europese Grondwet naar Hervormingsverdrag

Tegen de verwachting wist de Europese Raad van juni jl. onder Duits voorzitterschap overeenstemming te bereiken over een gedetailleerd mandaat voor onderhandelingen in het kader van een Intergouvernementele Conferentie (IGC) over een nieuw EU-verdrag; een *Hervormingsverdrag*, als vervanger van het in Frankrijk en Nederland verworpen *Grondwettelijk Verdrag* (GV). Nog verrassender was dat dit IGC-mandaat al zó ver uitgewerkt is, dat de onder Portugees voorzitterschap begonnen IGC kort van duur kan zijn. De ‘echte’ onderhandelingen hebben immers al in de aanloop naar en tijdens de Europese Raad – een soort pre-IGC – plaatsgevonden. Met dit resultaat is het aanvankelijk als te optimistisch bestempelde tijdschema voor inwerkingtreding van een nieuw verdrag bovendien reëel geworden. Naar verwachting zal het verdrag tijdens de Europese Raad van 18-19 oktober a.s. door de lidstaten ondertekend worden, waarna het na ratificatie op 1 januari 2009 in werking zou kunnen treden: dat wil zeggen, ruim vóór de verkiezingen voor een nieuw Europees Parlement in juni 2009 en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie later dat jaar, daarmee een ‘relance’ van het Europese project symboliserend.

Hoe dit resultaat nu te duiden? Is hiermee de impasse die de EU na het grondwettelijk nee twee jaar lang verlamde, definitief doorbroken? Of illustreert de moeizaamheid waarmee deze uitkomst werd bereikt, hoezeer de lidstaten verdeeld zijn over de toekomst van het integratieproces? In ieder geval viel op dat na afloop van de Europese Raad eenieder zich de winnaar van de onderhandelingen waande. Dit terwijl aan de vooravond van de Europese Raad de standpunten nog ver uiteen lagen. Dat roept de vraag op tegen welke prijs dit compromis is bereikt. En heeft Nederland zijn eisen gehonoreerd zien worden? De regering was immers met een stevig eisenpakket de onderhandelingen ingegaan. In het koor van winnaars claimt ook Nederland nu zijn deel.<sup>1</sup> Het nieuwe verdrag zal, zo stelt de regering, *wezenlijk* afwijken van de verworpen grondwet. Een claim die vooral bedoeld is de eurosceptis in eigen land te

bezweren en zo ratificatie – al dan niet via een referendum – te verzekeren. Wat is, kortom, de betekenis van het resultaat van de Europese Raad?

### Het resultaat in een notendop

Ten *eerste* heeft de Europese Raad de IGC opgedragen een nieuw verdrag op te stellen dat – anders dan het grondwettelijk verdrag – niet in de plaats zal treden van de bestaande verdragen. Er komt geen nieuw verdrag, maar een *wijzigingsverdrag* dat de geldende verdragen amendeert. Dit betekent dat het EU- en het EG-verdrag blijven bestaan, maar het laatste zal worden ‘herbenoemd’ tot ‘Verdrag betreffende de werking van de Unie’. Daarmee blijven weliswaar twee verdragen over, maar die hebben voortaan betrekking op één en dezelfde organisatie, die zal beschikken over een enkelvoudige rechtspersoonlijkheid en een samenhangend institutioneel kader. Met het hervormingsverdrag wordt ook de ingewikkelde, in Maastricht (1991) gecreëerde, *pijlerstructuur* afgeschaft. De samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt geheel in de communautaire pijler opgenomen. Alleen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) behoudt een eigen regime, waarbij unanimitéit de regel blijft. Dit betekent dat met dit nieuwe verdrag in beginsel een forse – maar in vergelijking met de Europese grondwet minder vérgaande – vereenvoudiging van de Uniestructuur wordt verwezenlijkt.

Ten *tweede*, met uitzondering van de statelijke symboliek (vlag, volkslied, enz.) worden de meeste institutionele vernieuwingen uit het GV overgenomen. De Europese Raad wordt instelling van de Unie en krijgt een vaste voorzitter. Onder een andere naam – ‘Hoge Vertegenwoordiger’ – komt er een Europese minister van buitenlandse zaken, die zowel de Raad Buitenlandse Zaken voorziet als vice-voorzitter van de Commissie is. De Commissie zelf wordt vanaf 2014 gereduceerd tot leden uit tweederde van het aantal lidstaten. Het Europees Parlement krijgt een zwaardere stem bij de keuze

van de Commissievoorzitter. Ook het voorstel uit het GV nationale parlementen meer zeggenschap te geven over Europese besluitvorming, is overgenomen en bovendien aangescherpt met de bepaling dat indien een meerderheid van nationale parlementen op basis van subsidiariteit bezwaar aantekent tegen een voorstel, de Raad of het Europees Parlement het Commissievoorstel kunnen afstemmen. Ook de in het GV overeengekomen vereenvoudigde stemmenweging wordt ingevoerd, echter onder Poolse druk pas volledig na 2017.

Ten *derde* zal, zoals ook al in het GV was bepaald, besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid met medebeslissing door het Europees Parlement (codecisie) nog sterker de basisregel binnen de Unie worden, met echter nog steeds belangrijke uitzonderingen waar unanimititeit geldt (o.a. het buitenlands en veiligheidsbeleid, belastingen en toelating van nieuwe lidstaten). Verder worden er de nodige noodremmen ingebouwd, die bij werkelijk gebruik de effectiviteit van de besluitvorming zullen schaden.

Ten *vierde* krijgt de Unie in navolging van het GV een duidelijker bevoegdheidsafbakening, waarbij zij zal beschikken over exclusieve, gedeelde en onder-

### **Bondskanselier Merkel speelde een sleutelrol bij het uitonderhandelen van een compromis**

steunende bevoegdheden. In het hervormingsverdrag is deze afbakening, mede op aandringen van Nederland, nog aangescherpt. Kern daarvan is dat de lidstaten 'the masters of the treaty' zijn en de Unie slechts kan handelen binnen de haar expliciet toegekende bevoegdheden.

Tot *slot* wordt de tekst van het Handvest van de Grondrechten (deel 2 van het GV) niet in het Unieverdrag zelf opgenomen, maar in een protocol, dat via een verwijzingsartikel toch juridisch bindend zal zijn.

Samenvattend, hoewel het *Hervormingsverdrag* in vorm, omvang en uitstraling sterk zal afwijken van het grondwettelijk verdrag, zullen de vernieuwingen uit het GV eenvoudig zijn te herkennen in de vernieuwde verdragen. De structuur van de Unie wordt weliswaar eenvoudiger, maar tegelijkertijd zullen de vele in het IGC-mandaat vastgelegde *opt-outs*, verklaringen, protocollen, enz. de transparantie niet bevorderen.

### **Een onmogelijke opgave**

Enkele maanden geleden leek deze uitkomst, gezien de onderhandelingsposities van de lidstaten, nog onwaarschijnlijk. Zo was daar de groep van 18 lidstaten die de Europese grondwet geratificeerd hadden en die in januari 2007 als 'vrienden van de Europese grondwet' nog eens hun voorliefde voor dit document hadden beleden. Zich gesterkt wetend doordat zij een meerderheid der lidstaten én van de EU-bevolking vertegenwoordigden, waren zij niet zonder meer bereid de grondwet op te geven. Als er al iets voor in de plaats moest komen, dan zou een nieuw verdrag bovendien op hoofdlijnen ('balance and substance') een kopie moeten zijn van het grondwettelijk document.

Daartegenover stond de groep landen die de grondwet verworpen had, dan wel ratificatie had uitgesteld of stopgezet. Voor Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Tsjechië zou een nieuw verdrag alleen aanvaardbaar zijn, indien het niet meer dan een wijziging van het Verdrag van Nice zou inhouden en zich wezenlijk zou onderscheiden van het GV. 'Nice-plus' stond lijnrecht tegenover 'Grondwet-min'.

Niettegenstaande deze ogenschijnlijke patstelling was er in aanloop naar de Europese Raad wel degelijk sprake van beweging.<sup>2</sup> De acceptatie door de achttien van de noodzaak van een nieuw verdrag was één stap. Maar vooral de bereidheid concessies te doen ten aanzien van naam- en vormgeving, de symbolen te schrappen en het document substantieel te bekorten, duidde op flexibiliteit bij de ratificeerders, maar onderstreepte tegelijkertijd dat zij zoveel mogelijk van de 'substantie' wensten te behouden. En dan ging het vooral om wat het 'motorblok' van de constitutie is genoemd: de institutionele veranderingen en de uitbreiding van de meerderheidsregel.

Toch zou het Duitse voorzitterschap al geslaagd heten, indien overeenstemming was bereikt over een op hoofdlijnen geformuleerd politiek mandaat voor de IGC. Maar zelfs die uitkomst werd aan de vooravond van de Europese Raad ongewis, door de zeer ondiplomatieke opstelling van Polen inzake het Poolse stemgewicht en van het Verenigd Koninkrijk, dat zijn toch al scherpe eisen opschreefde met nieuwe 'red lines' op het buitenlands- en veiligheids-politieke dossier. Kortom, alle ingrediënten voor een gênante mislukking dan wel een waterig minimaal compromis leken voorhanden.

## Succes verklaard

Hoe dan dit resultaat te verklaren? Een *eerste* factor betreft het *Duitse voorzitterschap*, dat de agenda van de IGC doeltreffend wist terug te brengen tot een beperkt aantal hoofdpunten waarover verschil van mening bestond. Met die aanpak werd niet alleen de agenda van de Europese Raad hanteerbaar, maar tekende zich vooral een nieuw verdrag af, dat in vorm en uiterlijk tegemoet zou komen aan de tegenstanders van de grondwet. Dat bondskanselier *Merkel* in de laatste fase met geduld, tact en uithoudingsvermogen een sleutelrol heeft gespeeld bij het uitonderhandelen van een compromis, is duidelijk, waarbij vooral haar vermogen het Europese toneel te delen met andere leiders – onder wie Blair en Sarkozy – belangrijk is geweest.

Een *tweede* factor betreft de verkiezing van *Nicolas Sarkozy* tot Frans president. Het aantreden van een nieuwe Franse president was hoe dan ook een *conditio sine qua non* voor doorbreking van de impasse. Dat deze president niet *Ségolène Royal* heette maar *Sarkozy*, maakte de onderhandelingen eenvoudiger, omdat de laatste al in een vroegtijdig stadium zijn voorkeur voor een beperkte verdragswijziging duidelijk had gemaakt en zich tegen een nieuw referendum in Frankrijk had uitgesproken.<sup>3</sup> Met zijn aantreden begonnen bovendien de leidende landen binnen de groep van 18 hun opstelling te verzachten en ontvankelijk te worden voor de gedachte van een aangepast verdrag. Voor Nederland betekende dit dat met een actieve Franse opstelling de beweging in een gunstige richting ging.

Een *derde* omstandigheid betrof de *tijdsdruk*. Na twee jaar van reflectie was het evident dat de Unie iedere geloofwaardigheid zou verliezen, als men er op dit ultieme moment wederom niet zou zijn uitgekomen.<sup>4</sup> Los van de schade die dit Duitsland als voorzittend land zou hebben berokkend, zou dit de burgers nog verder van de EU hebben vervreemd. Daarnaast speelde de relatie met de buitenwereld. Waar de Unie extern geconfronteerd wordt met wezenlijke uitdagingen (Rusland, Kosovo, Midden-Oosten, Verenigde Staten), zou die zelfde buitenwereld bij mislukking slechts gesterkt worden in de opvatting dat de EU politiek een papieren tijger is.

Een *vierde* factor betreft het ogenschijnlijk paradoxale gegeven dat vanuit de *onderhandelingsposities* bezien er geen andere uitweg was dan de nee-zeggers en niet-ratificeerders tegemoet te komen. Als de vragende partij – zij wilden een ander verdrag – ver-

keerden zij in de gunstige positie duidelijk te kunnen maken dat zij *zonder* een nieuw verdrag, dat zich op de voor hen wezenlijke punten onderscheidde van het grondwettelijk document, géén steun van hun thuisfront zouden kunnen garanderen. In dit 'two-level game' van nationaal en Europees onderhandelen was hun binnenlands-politieke kwetsbaarheid daarmee hun kracht. Toen die boodschap duidelijk en geaccepteerd was, en de grondwet daarmee van tafel verdween, werd de rest een nog immer lastige, maar wel substantieel eenvoudiger 'invuloefening'.

Tot slot is er de eigen aard van Europese *compromisvorming*. Het resultaat van de Europese Raad past geheel in de Europese traditie in laatste instantie via allerlei overgangsregelingen en op individuele landen toegesneden arrangementen tot een voor eenieder aanvaardbaar compromis te komen volgens het beginsel van de grootste gemene deler. Zonder die typisch Europese aanpak was er geen resultaat geweest. De ironie wil nu dat deze Europese Raad daarmee welhaast naadloos aansluit bij het handje-klap dat zo kenmerkend was voor in het bijzonder de totstandkoming van het Verdrag van Nice. En juist het in 2002 met de Europese Conventie op gang gebrachte grondwettelijk tracé was nu bedoeld aan die praktijk een eind te maken. Als ergens echter een eind aan is gemaakt, dan is het de suggestie – vooral tot uitdrukking gebracht in de welbekende verklaring van Laken – dat de Unie anders dan door handje-klap, compromisvorming en kleine stappen vooruit te helpen is.

## De Nederlandse inzet

Dat het voor de Nederlandse regering essentieel was in Brussel een resultaat te behalen dat 'thuis' verdedigd kon worden, behoeft nauwelijks betoog. Met de dreiging van een nieuw referendum aan de horizon was haar er alles aan gelegen tot een dusdanig andere verdragstekst te komen, dat met dat document een referendum zou kunnen worden vermeden dan wel gewonnen. Dit alles natuurlijk in de wetenschap dat Nederland zich bij een tweede nee, formeel dan wel feitelijk, buiten de *mainstream* van de Europese integratie zou plaatsen. Feitelijk was de Nederlandse inzet er dan ook op gericht de Raad van State alle argumenten in handen te geven om de noodzaak van een referendum af te wijzen.<sup>5</sup>

Daarom, zo viel al in het regeerakkoord te lezen, zette Nederland in op een nieuwe tekst, die zich qua 'inhoud, omvang en benaming' overtuigend zou on-



derscheiden van het GV. Een lijn die geheel in overeenstemming was met de direct na het nee politiek breed getrokken conclusie dat de Europese grondwet voor Nederland van de baan was. De uitwerking van die gevolgtrekking weerspiegelde naast de samenstelling van de nieuwe regeringscoalitie toch vooral de door de politiek gegeven interpretatie aan het nee. Dan ging het om de volgende punten.<sup>6</sup>

- 1 Nederland wilde niet langer een 'nieuw, alomvattend verdrag', maar een wijziging van de bestaande verdragen, *in casu* het Verdrag van Nice.
- 2 Met het oog op de vrees voor een 'Europese superstaat' moest een nieuwe verdragstekst ontdaan zijn van elke vorm van 'statelijke' symboliek en terminologie (géén Europese grondwet en géén verwijzingen naar Europese vlag, volkslied, Europese minister, Europese wetten, enz.).
- 3 Met het oog op bekorting geen opname van het Handvest van de Grondrechten in het verdrag zelf.
- 4 Om de burgers gerust te stellen ten aanzien van Europese bemoeizucht (woningbouw, gezondheidszorg, enz.) diende er een scherper afbakening van bevoegdheden te komen, met verzekering van nationale autonomie bij het verrichten van zogeheten diensten van algemeen belang.
- 5 Ter waarborging van het subsidiariteitsbeginsel zouden nationale parlementen een nog zwaardere (zwaarder dan bepaald in het GV) stem moeten krijgen bij de toets of de Europese bestuurslaag metterdaad aan zet was ('rode kaart').
- 6 In antwoord op zorgen van de burgers over het uitbreidingsproces dienden de toetredingscriteria expliciet in de nieuwe verdragstekst te worden opgenomen.
- 7 Met een beroep op zorgen van dezelfde herkomst zette het kabinet ook in op 'méér' Europa, op terreinen als energie, milieu, buitenlands beleid, alsmede terrorisme en criminaliteit.

Wat valt nu op bij deze inzet? Primair dat de regering, in haar poging binnenlands-politiek draagvlak te creëren voor haar Europese onderhandelingsinzet, blijkbaar geen andere keuze zag dan de argumenten en taal van de nee-zeggers tegen de Europese grondwet over te nemen. Dit vertaalde zich in o.a. een qua toonzetting en eisenpakket defensieve opstelling ten aanzien van de Europese integratie. Daarmee werd een *interpretatie aan het nee* gegeven. Gegeven het diffuse karakter van de nee-stem is het de vraag of dit noodzakelijk was. In ieder geval heeft de regering

zo het risico genomen dat voor zover er bij burgers sprake was/is van zorg over het oprukkende Brussel – overigens veelal door nationale politici zelf geïnitieerd – die burgers zich door de opstelling van de regering in hun scepsis ten aanzien van de Unie gesterkt voelen. Zij zullen zich op zijn minst bevestigd voelen in de opvatting dat Europa maar beter buiten de deur kan worden gehouden. Het *draagvlak* voor een actief Europeabeleid zal daarmee niet sterker geworden zijn, wat als een boemerang zou kunnen terugslaan bij een nieuw referendum. Daarbij komt nog de tragiek dat de regering met haar opstelling de burger sterkt in angsten die feitelijk misplaatst zijn. De Unie is geen autonome macht en functioneert binnen de bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn geven. De tragiek gaat nog verder waar de Haagse reactie na het nee feitelijk in het direct verlengde ligt van de opstelling in de jaren *voorafgaande* aan deze gebeurtenis, waarin politiek Den Haag zich herhaaldelijk bezondigde aan 'Brussels bashing', en daarmee het klimaat bereidde voor het latere nee. In dat opzicht mag van continuïteit gesproken worden.

Met deze opstelling heeft de regering zich in een *spagaat* gemanoeuvreerd. Door een eurosceptischer toon aan te slaan, om de tegenstanders van de grondwet de wind uit de zeilen te nemen, is toch op zijn minst de indruk gewekt dat het nieuwe verdrag *minder Europa* zal brengen; Europa op afstand zal houden. Maar die indruk is *niet gerechtvaardigd*. Sterker, belangrijker delen van het GV, inclusief verdergaande overdracht van bevoegdheden, zijn onverkort overgenomen. Ook dat was deel van de Nederlandse inzet. Zonder die bereidheid zou de groep van achttien ook nooit in beweging zijn gekomen. Maar over dat onderdeel van de *deal* was en is de regering om evidente redenen tamelijk zwijgzaam.

### **Het resultaat vanuit Nederlands perspectief**

Hoe nu de uitkomst van de Europese Raad vanuit Nederlands perspectief te duiden, waarbij aangetekend moet worden dat Nederland gezien het forse eisenpakket ervan beschuldigd werd 'te overvragen'? Terecht wordt dit resultaat als een Nederlands succes geclaimd waar de Europese Raad nu heeft gekozen voor de methode van een klassieke verdragswijziging en de toekomstige nieuwe verdragstructuur heeft ontdaan van ieder statelijk element. Vanuit het perspectief van de regeringsinzet is de betekenis van het *eliminieren* van iedere grondwettelijke symboliek, in combinatie met talloze passages die de nationale

bevoegdheden onderstrepen, vooral dat betoogd zou kunnen worden dat het integratieproces met dit verdrag een andere richting inslaat: weg van de Europese staatsvorming naar het Europa van het primaat van de lidstaten. Waarmee in ieder geval de suggestie is gewekt dat het nieuwe verdrag wezenlijk afwijkt van het GV; de *suggestie* inderdaad, om de simpele reden dat het GV niet tot zo'n superstaat zou hebben geleid, en het schrappen van statelijke symboliek weinig met de inhoud van de Europese integratie van doen heeft.

Het nieuwe verdrag zal ook overeenkomstig de Nederlandse wens *korter* zijn; dit laatste o.a. door het Handvest van de Grondrechten niet meer integraal in de tekst op te nemen. Maar dit staat tegelijkertijd model voor enkele 'verdwintrucs'. Het Handvest verdwijnt, maar blijft via een protocol onverkort juridisch bindend. Dat geldt ook voor het primaat van het Europese recht; al tientallen jaren geldend, maar in Nederland bij het referendum tot grote opwinding leidend. Ook dat staat niet meer in het verdrag zelf, maar blijft met een verwijzing naar de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie onverkort van kracht.

Terughoudendheid is ook gepast bij het hoog ingezette punt van de afbakening van bevoegdheden en de bescherming van diensten van algemeen belang. Inzake de bevoegdheidsafbakening van de Unie heeft Nederland veel extra tekst aan het verdrag weten toe te voegen, die wellicht een verduidelijking bewerkstelligt, maar geen wijziging van de spelregels. Ook ten aanzien van de nieuwe tekst over bescherming van nationale diensten van algemeen belang is het lastig in te zien of de Europese praktijk hiermee verandert. Dit te meer omdat bemoeienis met deze diensten veelal het gevolg is van *nationale* besluiten over inrichting ervan (commercialisering). Kortom, hier lijkt het meer een kwestie van woorden dan van substantie te zijn.

Wél is de Nederlandse wens tot verzwaring van de rol van nationale parlementen gehonoreerd; een wens die bij sommige van de andere lidstaten zeer moeilijk lag. Dit verklaart waarschijnlijk ook dat de inzet op dit punt in de aanloop naar de Europese Raad veranderde. Aanvankelijk leek Nederland in te zetten op een rode kaart voor nationale parlementen: de mogelijkheid Europese besluitvorming wegens strijd met het subsidiariteitsbeginsel te stoppen. In antwoord op de bezwaren van o.a. Duitsland is uiteindelijk gekozen voor een constructie die de rode kaart, overigens terecht, bij de Europese wetgever plaatst: d.w.z. Raad en Europees Parlement. Die hebben bij

bezwaren van nationale parlementen tegen Europese regelgeving uiteindelijk het laatste woord. Een gelukkig compromis, waarbij het overigens de vraag is of dit zoveel toevoegt aan de in het GV reeds voorziene gele-kaartprocedure.

Wat daarentegen niet gelukt is, is de *expliciete* opname van de toetredingscriteria in het nieuwe verdrag. De regering heeft zich tevreden moeten stellen met de formulering dat voortaan 'rekening zal worden gehouden met de criteria die de Europese Raad heeft opgesteld'. Maar men mag toch aannemen dat dit hoe dan ook al gebeurde.

Succes is er ook op een onderdeel waarover de regering redelijk zwijgzaam was, en dat betreft de welhaast integrale overname van de institutionele innovaties uit het GV en, met enkele uitzonderingen en extra noodremprocedures, de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming (inclusief codecisie). Los van het feit dat dit in het logisch verlengde lag van de wens de slagvaardigheid van de Unie te versterken, zou ter discussie stellen van die onderdelen de doos van Pandora hebben geopend en tot een totale impasse hebben geleid. Daartegenover staat dat de wens tot 'meer Europa' op terreinen die de burger aangaan (klimaat en milieu, energie, veiligheid, enz.), maar zeer ten dele is verwezenlijkt, en in hoofdzaak zonder dat de Unie daarop metterdaad bevoegdheden krijgt.

Hoe nu dit resultaat te interpreteren? Als *succes* waar Nederland inzette op een ander verdrag; d.w.z. een verdragwijziging die *enerzijds* met het oog op slagvaardigheid en democratische legitimiteit de verworvenheden van het GV op institutioneel vlak zou overnemen, maar *anderzijds* op een aantal onderdelen aan de veronderstelde zorgen van burgers tegemoet zou komen. Een succes ook waar Nederland niet geïsoleerd raakte. Met dank aan Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk en Polen als notoire dwarsliggers, werd Nederland zelfs als 'tenminste constructief' gezien. Daartegenover echter staat schade aan de relaties met de Benelux-partners, België in het bijzonder. In die verhoudingen lijkt toch echt sprake te zijn van een structureel andere visie op Europese samenwerking, die het samen in Europees verband optrekken ernstig bemoeilijkt.

### **De balans: hoe verder met Nederland en de Unie?**

Een succes, kortom, vooral indien het primaire doel was uitstraling en pretentie van de grondwettelijke

tekst en niet zozeer de *substantie* ervan drastisch te wijzigen. Maar daar zit direct het probleem. Want zal dit verdrag zoveel anders zijn dan het GV? Waaraan dat af te meten? Wat bepaalt of iets grondwettelijk/constitutioneel is? Die vragen staan centraal in het debat over de wijze van ratificatie: parlementair of via referendum. Qua vorm, naam en omvang zal de nieuwe tekst wezenlijk afwijken van de grondwet. Maar, zal de cynicus antwoorden, wat zegt dat? Het gaat toch om de substantie, de bevoegdheden, de instituties, de beleidsterreinen en niet om naam, vlag en volkslied? Vanuit dat criterium bezien toont het nieuwe verdrag al veel meer gelijkenis met het GV. Sterker, paradoxaal zal deze nieuwe tekst, als de regering gelijk heeft met haar stelling dat de bevoegdheden scherper zijn afgebakend, juist een sterker constitutioneel karakter hebben. Toedeling en omschrijving van bevoegdheden vormen immers de kern van een grondwet. Kortom, het antwoord op de vraag of deze tekst wezenlijk afwijkt van het GV, wordt bepaald door de gekozen invalshoek en de gehanteerde criteria, waarbij het *sui generis*-karakter van de Europese constructie het zoveel moeilijker maakt daar een ondubbelzinnig antwoord op te geven.<sup>7</sup>

Wat betekent het resultaat van de Europese Raad nu voor het integratieproces? Allereerst dat er een vooruitzicht is op beëindiging van de impasse rond de Europese grondwet. Die betekenis kan niet overschat worden en onderstreept ook het belang van ratificatie door Nederland. Tegelijkertijd markeert dit komende verdrag een kanteling in het denken over Europese integratie. Ondanks het behoud van de vernieuwingen uit het GV die de slagvaardigheid en de band met de burger moeten versterken, ademt het proces van totstandkoming van het verdrag de geest van het Europa van het nationale reveil uit; het neo-nationalisme dat terugrijpt op de natie-staat als anker voor identiteit. Een stemmingswisseling die zich al eerder aftekende en die verdere voortgang van de Europese integratie zal conditioneren. Daarmee is paradoxaal bij erkenning van de betekenis van het resultaat van de Europese Raad tegelijkertijd ook de relatieve waarde ervan aangegeven. Institutionele hervorming binnen de EU is immers een proces van de bekende kleine stappen.<sup>8</sup> Dat gold voor de Europese grondwet, die – alle constitutionele pretentie ten spijt – niet meer was dan een variant op eerdere institutionele aanpassingen. Dat geldt nog sterker voor het nieuwe verdrag. Daarmee heeft deze Euro-

pese Raad nog eens onderstreept hoe smal de marges van hervorming binnen de Unie zijn. In dat opzicht was deze Raad, ondanks het onverwacht succes, dan ook geen uitzondering.

## Noten

- 1 Zie: *Verslag van de Europese Raad*, Brief aan de Tweede Kamer dd. 25 juni 2007, DIE-970/07; en *Gedetailleerde toelichting op het IGC-mandaat*, Brief aan de Tweede Kamer dd. 13 juli 2007, DIE-1028/07.
- 2 Overigens was er géén sprake van homogene groepen die als eenheid naar buiten toe optraden.
- 3 Daarnaast mocht op grond van de door Royal gevoerde verkiesingscampagne verwacht worden dat zij sterker zou inzetten op het zeer gevoelige punt van een sociaal Europa.
- 4 Bovendien zou het onder de volgende voorzitterschappen van Portugal en Slovenië moeilijker zijn de impasse te doorbreken.
- 5 Er mag vanuit worden gegaan dat lidstaten concessies aan Nederland hebben gedaan in de verwachting dat daarmee een nieuw referendum zou kunnen worden vermeden.
- 6 De uitwerking van het regeerakkoord kreeg in het bijzonder vorm in twee brieven aan de Kamer. Een zogeheten hoofdlijnenbrief dd. 19 maart, waarin de Nederlandse onderhandelingspositie op hoofdpunten uiteen werd gezet, alsmede een brief dd. 21 mei, waarin verslag werd gedaan van de stand van zaken in het bilateraal overleg en ten aanzien van de Duitse voornemens. Daarnaast werd, staande overleg met de Tweede Kamer inzake de Nederlandse positie, nog een specifieke lijst van acht Nederlandse onderhandelingspunten bekendgemaakt. Zie o.a. *NRC Handelsblad*, 23 mei 2007.
- 7 Volgens de Raad van State was een referendum destijds te verdedigen op grond van het karakter van de Europese Grondwet; het juridisch bindend karakter van het (enigszins uitgebreide) handvest van grondrechten; en de totstandkoming van één Europese 'Grondwet', waarin de (gewijzigde) institutionele verhoudingen en de besluitvorming op één samenhangende manier werden geregeld (*Advies over wetsvoorstel raadplegend referendum Europese Grondwet*, Advies van de Raad van State, No. W04.03.0194/I, 's-Gravenhage, 14 juli 2003).
- 8 Waarbij in dit geval ook nog zal moeten blijken hoe innovaties als de vaste voorzitter van de Europese Raad en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken op de EU zullen uitpakken.

Dr J.Q.Th. Rood is hoofd van het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); drs B. Limonard is in deeltijd aan dit Programma verbonden.

# Vorbij de onverschilligheid

## Naar echte nationale Europapolitiek

Een negatieve referendumuitslag, een Europese 'reflectieperiode', het voornemen van een brede maatschappelijke Europadiscussie, onderhandelingen over een nieuw verdrag. De afgelopen twee jaar leken er voldoende redenen om Europa tot speerpunt te maken in de nationale politiek. Toch blijven verlegenheid en onbehagen kenmerkend voor de omgang van politici met dit gevoelige thema. Waarom komt het in Nederland maar niet of nauwelijks tot publiek debat over Europa? Wat zijn de obstakels en hoe kunnen deze worden overwonnen om te komen tot een nationale Europapolitiek die werkelijk het verschil maakt?

### Verbroken verbinding met de burger

Het Nederlandse Europabeleid mag zich al enige tijd verheugen in de warme belangstelling van gerenommeerde Haagse adviesorganen. De voorstellen ter versterking van het Europabeleid van onder meer de Raad van State, de Commissie-Van Voorst en de Raad voor het Openbaar Bestuur hebben hun doel niet gemist.<sup>1</sup> De maatregelen die naar aanleiding van deze adviezen zijn genomen om, bijvoorbeeld, de parlementaire informatievoorziening te verbeteren en tot een eerdere beoordeling van Europese dossiers te komen, zullen op termijn zeker bijdragen aan het bewerkstelligen van een grotere zichtbaarheid van het Europabeleid. Zij werken echter slechts indirect door op wat het meest urgente probleem in het Nederlandse Europabeleid kan worden genoemd: de verbroken verbinding tussen politiek en burgers. Juist in het herstellen van die relatie ligt de uitdaging om Europa steviger politiek en maatschappelijk in Nederland te verankeren.

Vriend en vijand zijn het erover eens: het Nederlandse Europabeleid voltrekt zich op grote afstand van de burgers. Volgens velen zou er zelfs sprake zijn van een kloof tussen 'de' politici en 'de' Nederlanders. Nu is het bestaan van afstand tussen burger en politiek op zich zelf niet alarmerend. Dat politieke leiders de opvattingen van burgers niet één op één vertalen in beleid, maar trachten te verenigen met een groter geheel van voorkeuren en belangen, is wenselijk in een volwassen democratie die niet tot populisme wil vervallen. Er ontstaat pas een structuur-

reel probleem, als ingrijpende beleidskeuzen keer op keer ontsnappen aan enig politiek debat, of wanneer de politieke inzet herhaaldelijk afwijkt van de voorkeuren van een meerderheid van de kiezers. Dan liggen een vertrouwensbreuk en onverschilligheid op de loer.

### Europa politieker...

Ten aanzien van het thema 'Europa in Nederland' lijkt er wat dat betreft wel wat aan de hand. Om deze situatie te begrijpen, moeten we terugkijken naar de traditionele legitimering van Europees beleid in Nederland. Steun van de burger voor het Europese project was lang niet gestoeld op de brede acceptatie van de Europese Unie als een politiek systeem, op een persoonlijke identificatie met mede-Europeanen of met het Europese project als zodanig. De brede politieke en publieke 'onverschilligheid' kwam voort uit de positieve perceptie van de (vooral economische) *resultaten* van deze samenwerking. Wat goed was voor Europa, was goed voor Nederland.

Met de verbreding van het Europese beleid blijken onderwerpen als veiligheidspolitieke samenwerking, de onderlinge coördinatie van sociaal beleid en de gevolgen van de EU-uitbreiding voor de verzorgingsstaat inmiddels echter bron van gedurige publieke zorg en onbehagen. Europa raakt steeds vaker de kern van de nationale staat en daarmee ook de belevingswereld van Nederlanders. Tegelijkertijd wordt ook het Europese beleidsproces in rap tempo politieker. Meer besluiten worden als controversieel aangemerkt, trekken belangstellenden naar de Europese arena en lokken debat uit onder NGO's en in de media. Het lijkt er dus op dat van de door sommigen zo gewenste 'politisering' van Europees beleid<sup>2</sup> in bepaalde kringen allang sprake is. Toch werkt deze ontwikkeling vooralsnog niet door in het Nederlandse politieke debat. Zelfs als in Europa gevoelige politieke keuzen aan de orde zijn, zelfs als op nationaal niveau de machtsvraag aan de orde is, blijft de omgang met Europa in Nederland politiek ongemakkelijk.<sup>3</sup>

Dit onbehagen is het gevolg van een buitengewoon hardnekkige *perverse prikkelstructuur*, die politici en bestuurders blijvend ontmoedigt om actief en con-



structief als schakel tussen burgers en het Europese niveau op te treden. Een belangrijke verklaring voor dit verschijnsel is de *dominante nationale oriëntatie op Europa*. Deze was in Nederland opmerkelijk lang, eigenlijk tot aan het begin van de jaren negentig nog, primair economisch - en daarmee vooral pragmatisch. De economische en juridische aspecten van Europees beleid worden sinds jaar en dag in Den Haag behandeld binnen een technische 'cocon' van bestuurlijke en functionele deskundigen, waarbij weinig behoefte was aan de inbreng van politici of maatschappelijke organisaties. Ook in dat maatschappelijk middenveld geldt overigens dat EU-beleid een marginaal of gespecialiseerd onderdeel is van hun reguliere platformfunctie of lobby-activiteiten. De kleine kring wél bij Europa betrokken organisaties is daarbij, omgekeerd, vaak onvoldoende georiënteerd op de *nationale* politieke arena. En juist omdat Europa zo niet raakt ingebed in de Nederlandse politiek en maatschappij, is het voor de nieuwsmedia geen aantrekkelijk thema en worden burgers er nauwelijks over geïnformeerd.

Deze 'vicieuze cirkel' in de nationale benadering van Europees beleid kan worden geïllustreerd met de voorbereiding, in Nederland, van de invoering van de euro in 1999. De regie over deze ingrijpende operatie, waarbij de Hollandse gulden voor de Europese munt werd ingewisseld, was stevig in handen van het ministerie van Financiën. Georganiseerde *input* van een platform van financieel specialisten bleef netjes binnen de lijnen van het gedepoliteerde Europa-veld. De introductie van de euro werd gezien als een technische, logistieke operatie, waarbij ideologische tegenstellingen onder de tafel werden gehouden. Aanwakkerende zorgen van Nederlanders over toenemende inflatie, in de context van een economische recessie en een toenemend wantrouwen in de politieke en bestuurlijke elites, werden aanvankelijk door politici en bestuurders genegeerd.<sup>4</sup> Veel problemen met de acceptatie van de euro vanaf 2002 zijn op deze *smalle legitimiteitsbasis* terug te voeren. In een andere, meer open opzet had het platform wellicht een belangrijke rol kunnen hebben in het kritisch volgen van de politieke besluitvorming en zo een vorm van georganiseerde tegenspraak kunnen bieden.

Dit voorbeeld staat overigens niet op zich zelf: ook de technische inbedding van het besluitvormingsproces rond de *Habitatrichtlijn* toont nauwelijks betrokkenheid van het maatschappelijk veld, wat ook in dit geval aanzienlijke negatieve implicaties had voor de uiteindelijke uitvoering van de richtlijn.<sup>5</sup>

Ook het besluitvormingsproces over de *Dienstenrichtlijn* gold in Nederland in eerste instantie als een welhaast *technisch-bestuurlijke aangelegenheid*. De richtlijn werd vooral beschouwd als een noodzakelijk en onvermijdelijk uitvloeisel van de verdragsrechtelijke afspraken over het vrije dienstenverkeer. Pas toen in Frankrijk de ontwerprichtlijn vanwege haar politieke en sociale effecten ter discussie kwam te staan en zelfs heftig werd bestreden, ontstond ook in Nederland enig debat over de merites van die richtlijn.<sup>6</sup> Hoewel hier meer sprake was van een spontaan initiatief van uiteenlopende organisaties, was er ook hier een sterke neiging deze discussie in te kaderen in de bestaande overlegstructuren.

Hierbij speelt nationale politici een *tweede probleem* parten: de EU is naar haar aard een buitengewoon ingewikkeld meerlagig bestuursstelsel. Nationale politici kunnen zich, eenmaal geconfronteerd met de ongewenste gevolgen van Europese wetgeving, heel gemakkelijk verschuilen achter gedane zaken, voldongen feiten of acties van anderen. Het thema Europese samenwerking is bovendien, en dat is een *derde reden* voor politiek onbehagen, partijpolitiek een stevige uitdaging. EU-beleid onttrekt zich vaak aan klassieke links-rechtstegenstellingen. Mede daarom zijn partijen niet zelden intern verdeeld over Europese plannen – denk aan de toetreding van Turkije. Partijen die in beginsel positief staan tegenover Europese samenwerking, lijken niet goed te weten hoe hiermee om te gaan, terwijl politisering juist aan de 'van nature' pro-Europese partijen hogere eisen stelt. Hun traditionele benadering, waarin het Europees belang altijd gelijk werd gesteld aan het Nederlands belang, is immers even eenzijdig als de benadering van het euro-kritische kamp. Maar nu Europese samenwerking op onderdelen politiek beladen blijkt, is de 'bewijslast' voor de voorstanders evenredig toegenomen.

### **...maar geen Europapolitiek**

Nederlandse beleidsmakers vatten EU-vraagstukken dus het liefst op als technisch en a-politiek, om ze af te handelen in besloten kring. Niettemin ontsnappen sommige onderwerpen aan deze benadering, bijvoorbeeld omdat ze diverse terreinen overstijgen of wél passen in een nieuwswaardig kader. Dan lukt het wél om via de media een breder publiek aan te spreken en wordt Europa onderwerp van gesprek.

Een veel aangehaald voorbeeld is de discussie over de financiële afdracht van Nederland aan de Europese meerjarenbegroting. Voor het eerst ingezet in de aanloop naar de top van Berlijn van 2000,

bleef beperking van de relatief hoge Nederlandse 'nettopositie' jarenlang leidraad in de Nederlandse onderhandelingsinstructie. Nederlandse politici en ambtenaren schermden openlijk met een veto over de financiële consequenties van voorgenomen Europees beleid – een opstelling gepersonifieerd door minister van financiën Gerrit Zalm. Hoewel onze 'nettopositie' inmiddels is aangepast, is het succes van deze onderhandelingsstrategie door critici genuanceerd in het licht van de politieke en beleidsmatige consequenties op de *lange* termijn.<sup>7</sup> Belangrijker was dat door deze financiële fixatie bij veel Nederlanders, die vanwege de jarenlange verwaarlozing van Europa in het onderwijs toch al geen diepgaande EU-kennis hadden, de indruk was gewekt van de EU als een (ons) geld-verslindend bureaucratisch monstrem.

Bij ontstentenis van enig inhoudelijk debat over het beleid waaraan op EU-niveau de financiën worden besteed, heeft deze *negatieve beeldvorming* ongetwijfeld mede bijgedragen aan de manier waarop het debat in de aanloop naar het referendum in 2005 zich vervolgens ontspoon. Ook hier zijn de feiten inmiddels bekend. De publieke discussie over het Grondwettelijk Verdrag kwam in Nederland relatief laat op gang en werd in politiek en media buitengewoon succesvol gedomineerd door de tegenstanders. De paternalistische opstelling van enkele politici in de campagne en het volstrekte gebrek aan coördinatie aan de kant van het ja-kamp ontlokten veel kritisch commentaar.<sup>8</sup> De onhandige pogingen van voorstanders om hun visie op Europa te verbeelden, waren op 2 juni 2005 op slag verleden tijd. Daags na de uitslag trokken deze politieke 'leiders' het boete-kleed aan en verklaarden het eurosceptisch jargon bepalend voor de inzet van Nederland in de huidige ronde van verdragsonderhandelingen.

Deze voorbeelden leiden tot ten minste twee constatering. Ten *eerste* is het opvallend hoe zowel de discussie over het nettobetalerschap als die rond de verdragswijziging bleef steken in de groef van het *meer-minder* Europa. *Minder* betalen aan Europa, minder Europa op het terrein van volkshuisvesting, sociaal beleid, publieke dienstverlening. *Meer* Europa op het terrein van klimaat en energie, terrorismebestrijding en buitenlands beleid. Leidend lijkt een eenvoudige 'zero-sum'-benadering: 'meer' Europa is 'minder' Nederland. Deze schijntegenstelling verhult stevige politieke vragen, die wel degelijk schuil gaan achter de vraag naar de 'subsidiariteit'. Welke bevoegdheden heeft Europa bijvoorbeeld nodig om de in het nieuwe IGC-mandaat opgenomen clausules over energiesolidariteit en klimaatbeleid concreet

te maken? Welke concessies is Nederland bereid te doen omwille van deze samenwerking? En wie gaat dat betalen: consumenten, bedrijven, overheden?

Ten *tweede*, en positiever, tonen beide voorbeelden aan dat het kennelijk wel degelijk mogelijk is Europa politiek aan de man te brengen, wanneer het onderwerp in kwestie tenminste voldoende nieuwsaarde genereert. Uit onderzoek blijkt dat de Nederlandse media vergeleken met de overige lidstaten relatief weinig aandacht besteden aan EU-nieuws.<sup>9</sup> Ook hier blijven lovenswaardige initiatieven steken in speciale Europa-pagina's of berichten van Brusselse correspondenten staande voor de Europese vlag. Maar wanneer het lukt Europees nieuws aan te laten sluiten op in de media gebruikelijke *frames* (conflict, controversie, personalisering van het nieuws), lukt het kennelijk wél de reguliere kranten en journaals te halen – en wakkert door deze media-aandacht ook de publieke belangstelling aan.

### **Verbrede legitimeringsbasis**

Er is dus hoop voor echte Europapolitiek. Sterker: de huidige ontwikkelingen op EU-niveau lijken de voorstanders daarvan in de kaart te spelen. Steeds vaker komt EU-beleid tot stand in een afweging van uiteenlopende belangen en conflicterende

## *Een perverse prikkelstructuur ontmoedigt politici als schakel tussen burgers en Europa op te treden*

beleidsdoelen. De opbrengsten zijn niet meer terug te brengen tot technocratische oplossingen en zullen burgers ook niet altijd in gelijke mate ten goede komen. Dit vereist een integraal democratisch proces, waarin de vertegenwoordiging van maatschappelijke belangen tot uitdrukking komt in de formulering van beleidsdoelen en -middelen; waar mechanismen zijn om te beoordelen of beleidsresultaten verwezenlijkt zijn; en waar rekenschap wordt gegeven van de betekenis van concrete beleidsresultaten en -ambities voor het politieke systeem van de EU. In de politieke EU zoals die langzaam aan het ontstaan is, blijkt de smalle basis van publieke steun van Nederlanders, van oorsprong gebaseerd op resultaten ('output-legitimiteit') kwetsbaar. Hoe kan deze legitimiteitsbasis structureel worden versterkt?

Nederland zette voor Europese democratisering traditioneel in op versterking van het Europese Parlement en de Europese Commissie. Toch lijkt de

toegevoegde waarde hier in democratisch opzicht beperkt. Europese verkiezingen zijn een afgeleide van nationale partijpolitiek en de meeste burgers voelen geen enkele band met Europarlementariërs. Aanvaarding van – politiek gevoelig – EU-beleid door burgers vergt processen van politieke vertegenwoordiging en verantwoording door politiek en bestuur *binnen de nationale politieke arena*, waarin de inbreng en belangen van burgers vooraf zichtbaar worden meegewogen en achteraf door hen kunnen worden beoordeeld. Interne oplossingen, zoals betere coördinatie, zullen hier slechts indirect aan bijdragen. De recentelijk versterkte regiefunctie van de premier bij het uitzetten van de strategische lijnen in het nationale EU-beleid en bij de integratie in het ‘binnenlandse’ beleid lijkt in dit opzicht wel veelbelovend. Dit geeft de Tweede Kamer een aanspreekpunt voor Europees beleid en door een vroegtijdige regie zullen de politiek relevante kwesties waarop Nederland kan inzetten, hopelijk gemakkelijker boven water komen.

Een Europadebat ‘voorbij de onverschilligheid’ vergt echter vooral het ontsnappen uit de groef van het ‘meer-minder’ discours (‘bent u voor of tegen Europa?’), dat veel debatten over Europees beleid tot nog toe kenmerkte. Dit vereist dat het parlement zich bij de beoordeling van Europese voorstellen niet beperkt tot een toetsing van de subsidiariteit (‘wat mag Europa?’), maar tot een genuanceerde afweging van belangen komt.

De huidige ontwikkelingen in het Europese beleid bieden hiervoor gelukkig wel aanknopingspunten. Zo wordt de klassieke links-rechts-tegenstelling ook in het EU-beleid steeds relevanter, bijvoorbeeld door de voortschrijdende samenwerking op het terrein van het vrije verkeer van diensten en personen. Daarmee wordt politieke partijen een aangrijpingspunt gegeven om Europees beleid in hun filosofie in te passen. De dienstenrichtlijn is een goed voorbeeld, en ook over het actuele thema immigratie, waarbij de Europese dimensie onontkoombaar is, hebben de meeste partijen passages opgenomen in hun partijprogramma. En met de voortschrijdende politisering van de EU zullen Nederlandse burgers steeds vaker en sterker meer concrete voorkeuren, zorgen en behoeften hebben die de politiek wel moet vertalen in beleid. Voor politieke partijen is de uitdaging dus om probleemgerichte oriëntaties en opvattingen van de achterban te verbinden met het eigen profiel en te koppelen aan visies op de verdere ontwikkeling van de EU. Het gaat dan dus niet slechts om de vraag of beleid past in de Europese

arena, maar ook hoe dit beleid zich verhoudt tot het ‘Europa’ dat men voor ogen heeft en langs welke route dit ‘Europa’ tot stand komt.

Politiek en bestuur kunnen de inhoud van EU-beleid niet langer exclusief door specialisten laten bepalen. Maar ze mogen hun verantwoordelijkheden evenmin afschuiven door zich te verschuilen achter de opvattingen van de Nederlandse bevolking (‘u vraagt, wij draaien’) of een gebrek aan publieke of media-interesse. Pas als politici hun eigen rol op zich nemen, zullen de media en maatschappelijke organisaties in beweging komen. Alleen zó kan het gewenste vlieg-wieleffect ontstaan, waardoor het EU-beleid hechter verankerd raakt in de Nederlandse samenleving.

## Noten

- 1 Advies Raad van State, *Invloed EU op de Nederlandse Staatsinstellingen*, Den Haag, oktober 2005; Advies van de Gemengde Commissie ‘*Sturing EU aangelegenheden*’, Den Haag, september 2005; Raad voor het Openbaar Bestuur, *Coördinatie van Europees beleid: een Politiek en Pro-actief proces*, Den Haag, december 2004.
- 2 Zie Marnix Krop, ‘Na de Europese Raad: welk nieuw perspectief voor de Unie?’, in: *Internationale Spectator*, september 2006, blz. 441-445.
- 3 Zie Jan Rood, ‘Naar een hernieuwd Europees pragmatisme’, in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 291-296; Mendeltje van Keulen, ‘Nederlands Europabeleid: de moeizame weg van vorm naar inhoud’, in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 297-300; en Peter van Grinsven, ‘“Europa” en de verkiezingen: best belangrijk, maar niet voor Den Haag’, column in: *Internationale Spectator*, december 2006, blz. 613-614.
- 4 E.R. Engelen, *How to Solve the Riddle of Belated Euro Contestation in the Netherlands?*, WRR webpublicatie nr 26, 2007.
- 5 M. van Keulen, *The Habitat Directive: A case of contested Europeanization*, WRR webpublicatie nr 30, 2007.
- 6 J. Pelkmans & S. van Kessel, *Encapsulating services in the ‘polder’: Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics*, WRR webpublicatie nr 31, 2007.
- 7 Zie bijv. Rinus van Schendelen, ‘Berlijnse victorie 1999’, in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 615.
- 8 B. Crum, *The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?*, WRR webpublicatie nr. 25, 2007.
- 9 C.H. de Vreese, *No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe*, WRR webpublicatie nr 20, 2007.

Dr Mendeltje van Keulen (Clingendael, WRR) en mr dr Ton van den Brink (WRR, UU) waren als lid, resp. coördinator van de projectgroep *Europa in Nederland* betrokken bij de voorbereiding van het gelijknamige advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

# Van EU-partnerschap tot -lidmaatschap

## *Veel etiketten voor één envelop*

Soms worden suggesties gedaan tot verdergaande vormen van samenwerking te komen in de relatie tussen de Europese Unie en haar buurstaten. In het bijzonder in de betrekkingen met landen die in beginsel een perspectief hebben op lidmaatschap, maar daar nog niet voor in aanmerking komen, zou behoefte bestaan aan meer 'geprivilegieerde' vormen van samenwerking, die meer dan de bestaande arrangementen<sup>1</sup> zouden moeten inhouden, maar minder dan een volwaardig lidmaatschap. In de woorden van voormalige EU-Commissievoorzitter Romano Prodi: 'more than partnership and less than membership'.<sup>2</sup> Heeft Prodi het nog over een alternatief dat geen lidmaatschap inhoudt, anderen daarentegen gaan zelfs zó ver dat zij het onderscheid tussen lidmaatschap en niet-lidmaatschap ter discussie willen stellen en pleiten voor een tussenvariant die wél een vorm van lidmaatschap inhoudt. In hun visie is het strakke onderscheid tussen EU-lidstaten en niet-lidstaten niet langer in overeenstemming met de groeiende behoefte aan differentiatie, zowel binnen de Unie als in de relatie tussen de Unie en haar burens.<sup>3</sup>

Ook van Nederlandse kant is in het regeerakkoord met de introductie van het begrip 'partenariaat' een bijdrage geleverd aan deze discussie. Landen zouden in de visie van de regering in aanvulling op c.q. vooruitlopend op het kandidaat-lidmaatschap over zo'n 'nieuwe statusvorm' kunnen beschikken. Een uitspraak waarmee Nederland aansluiting zoekt bij suggesties voor een 'geprivilegieerd partnerschap', zoals gedaan door o.a. Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk; dat dan in de visie van deze landen vooral als alternatief voor een volwaardig Turks lidmaatschap.

Er is, kortom, een discussie gaande over de wijze waarop de EU invulling zou moeten geven aan de relaties met haar buurstaten en kandidaat-lidstaten. Kenmerkend voor deze discussie is echter dat zij weinig concreet is. Wat de voorgestelde arrangementen zullen inhouden, hoe deze in de praktijk zullen werken en of het hierbij gaat om alternatieven voor lidmaatschap dan wel een opstap naar volwaardig lidmaatschap, wordt niet duidelijk gemaakt. Tegelijkertijd maakt deze discussie duidelijk dat de EU worstelt met het vraagstuk van verdere uitbreiding. De recente *big bang* met twaalf nieuwe lidstaten heeft

bij een aantal lidstaten tot grote terughoudendheid geleid ten aanzien van nieuwe toetredingen. Een pas op de plaats of in ieder geval een temporisering van het uitbreidingsproces lijkt hun adagium te zijn, ook al omdat de publieke steun voor verdere uitbreiding is afgenomen. Burgers willen weten waar de geografische grenzen van de Unie liggen. Daarnaast bestaat zorg over haar absorptiecapaciteit. Kan de Unie verdere uitbreiding aan of zal zij bij nog meer lidstaten door gebrek aan samenbindend vermogen aan 'imperial overstretch' bezwijken? Onder dergelijke omstandigheden wordt het aantrekkelijk over alternatieven voor lidmaatschap dan wel tussenvormen te spreken. Maar wat is het realiteitsgehalte van zulke arrangementen?

### **Differentiatie binnen en buiten de EU**

De discussie over alternatieven voor c.q. alternatieve vormen van lidmaatschap kan niet los gezien worden van de steeds sterkere *differentiatie* die binnen de EU zelf waarneembaar is. Er zijn duidelijke verschillen in participatie van lidstaten op diverse beleidsterreinen. Dat geldt voor de Economische en Monetaire Unie, het Schengen-*acquis* en het veiligheids- en defensiebeleid. Gecombineerd met de veelheid aan overgangstermijnen die gelden voor de nieuwe lidstaten en de *opt-outs* die in het toekomstige nieuwe EU-verdrag voor bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk zijn voorzien, tekenen zich de contouren af van een Europese Unie die in antwoord op de groeiende diversiteit van haar leden geen andere keuze heeft dan te differentiëren in termen van deelname door lidstaten aan specifieke beleidsterreinen. Anders gezegd, *de Unie zal differentiëren op straffe van desintegreren*.

De discussie over alternatieve lidmaatschapsvormen vormt in zoverre een logisch vervolg op deze interne ontwikkeling binnen de EU, dat de vraag actueel wordt of het Europese integratieproces op termijn gediend is met relativering van het onderscheid tussen lidmaatschap en niet-lidmaatschap. Waar binnen de EU differentiatie vaker voorkomt, zou differentiatie naar buiten toe immers een middel kunnen zijn om buurlanden dichter bij de Unie te betrekken zonder dat zij van meet af aan hoeven te voldoen aan de (te) zware verplichtingen van een volwaardig lidmaatschap c.q. zonder dat de EU qua absorptie-

capaciteit te zwaar wordt belast. Deze gedachte is overigens niet nieuw. In het model van het Europa van de concentrische cirkels of de variabele geometrie, dat een aantal jaren geleden populair was, en in de suggestie van een geaffilieerd lidmaatschap werd langs geografische c.q. beleidsinhoudelijke lijnen al onderscheid gemaakt in mate van lidmaatschap.

Voor een dergelijk concept pleit dat de huidige EU niet alleen intern een steeds sterkere differentiatie laat zien, maar dat ook in de betrekkingen met de buurlanden sprake is van een hoge mate van verscheidenheid. Met Turkije en Kroatië wordt onderhandeld over lidmaatschap, terwijl Macedonië inmiddels de status van kandidaat-lidstaat heeft. De landen op de westelijke Balkan komen op hun beurt in aanmerking voor stabilisatie- en associatie-akkoorden, die hen uiteindelijk moeten voorbereiden op lidmaatschap. Onder andere de Oostelijke buurlanden van de EU (Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland) vallen onder het *European Neighbourhood Policy* (ENP), dat de Commissie vooruitlopend op de uitbreiding van 2004 formuleerde.<sup>4</sup> Met het ENP omgeeft de Unie zich met een 'ring of friends', gegroepeerd in vier regionale blokken;<sup>5</sup> het ondersteunt de 'vrienden' enerzijds bij het bewerkstelligen

tusvorm de weg gevonden – overigens via het CDA-partijprogramma<sup>8</sup> – naar het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV.

Maar ook buiten Nederland is er de nodige aandacht voor alternatieven voor c.q. alternatieve vormen van lidmaatschap. Zo wordt in de Europese politieke arena het *alternatieve idee* voorgestaan door Elmar Brok, oud-voorzitter van de buitenland-commissie van het Europees Parlement en fractielid van de Europese Volkspartij, die een voorstel lanceerde dat specifiek gericht is op Turkije: het *geprivilegieerd partnerschap*. Hij spreekt over een tussenvorm, 'een derde optie': 'With this third option we could provide our neighbours with a European perspective without exposing ourselves to the pressure of a promise for accession that we cannot keep.'<sup>9</sup> Brok werkte zijn ideeën in maart 2006 nader uit, en diende in het Europees Parlement een motie in, waarin hij de Commissie dringend verzocht met het oog op het concept van een 'geprivilegieerd partnerschap' een exactere definitie te geven van haar 'versterkt nabuurschapsbeleid' en gedetailleerd te beschrijven wat dit type betrekkingen inhoudt.<sup>10</sup>

De variant waarop Brok doelt, dient gezien te worden als 'tussenstap', naar het voorbeeld van de *Europese Economische Ruimte* (EER), waarvan Noorwegen het bekendste lid is.<sup>11</sup> De EER stoelt op economische samenwerking en bevordering van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Deze elementen zijn ook terug te vinden in het geprivilegieerde partnerschap, dat twee concrete zaken zou impliceren wanneer toegepast op Turkije.<sup>12</sup> Ten eerste de uitbreiding van de Douane-unie tussen de EU en Turkije van vrij verkeer van goederen en harmonisering van concurrentiebeleid naar vrij verkeer van diensten en kapitaal, marktliberalisering en 'ontspanning' van de landbouwhandel. Ten tweede zou Turkije deelnemen aan bijeenkomsten op het terrein van veiligheids- en misschien buitenlands beleid van de Europese Raad en de Raad van Ministers. Stemrecht blijft echter voorbehouden aan de lidstaten.

Andere tussenvormen die de ronde doen zijn de *EER+*,<sup>13</sup> het *Verbrede Geassocieerde Lidmaatschap*,<sup>14</sup> *Graduele Integratie*<sup>15</sup> en het *Junior Lidmaatschap*,<sup>16</sup> die alle in conceptuele zin grote overeenkomsten vertonen met het geprivilegieerd partnerschap. Tot slot moet in dit kader gewezen worden op de gedachte van een *ENP+*,<sup>17</sup> een idee dat het Duitse EU-voorzitterschap in het kader van een hernieuwde *Ost-politik* van de EU presenteerde en dat de Commissie

## De EU zal differentiëren op straffe van desintegreren

van veiligheid, stabiliteit en welvaart, het biedt een politieke dialoog aan en meer innige economische betrekkingen. Anderzijds sluit het ENP - hoewel delen van het EU-*acquis* door de ENP-landen worden overgenomen in het kader van de zg. 'action plans', het EU-lidmaatschap uitdrukkelijk uit. *Wél het beleid, maar niet de instituties*, zo stelt Brussel. De relatie met Rusland, ten slotte, kent een eigen regime, dat de vorm heeft gekregen van een 'Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst'.

### Tussenvormen

Binnen dit al zeer diverse geheel van betrekkingen is het onder verscheidene noemers geopperde idee van een tussenvorm (van EU-lidmaatschap) gelanceerd. In Nederland zelf werd deze gedachte o.a. door de SER al in 2000 geopperd,<sup>6</sup> in 2001 gevolgd door de WRR.<sup>7</sup> De WRR bepleitte een 'partieel lidmaatschap', waarbij een land een 'kernacquis' zou moeten overnemen. Onlangs heeft het idee van nieuwe sta-

steunt. Kern van deze gedachte is dat de Europese Unie in het kader van de betrekkingen met haar directe buurstaten een duidelijker onderscheid zou moeten maken tussen de oostelijke ENP-partners (en Rusland) en de zuidelijke ENP-landen, waarbij met de eerste groep hechtere en exclusievere relaties zouden moeten worden aangegaan. Bij de oostelijke buurstaten zou het dan vooral om Oekraïne en Moldavië gaan; landen met in beginsel een vooruitzicht op EU-lidmaatschap.

### Zorg over draagvlak voor verdere uitbreiding

Kortom, er is beweging wat betreft de relatie tussen de Unie en haar buurstaten, waarbij een breed geheel aan varianten aan de orde is. Waarom is deze discussie ontstaan? Een reden is dat zeker na het Franse en Nederlandse nee tegen het Grondwettelijk Verdrag er binnen het *discours* over de toekomst van de Unie een sterkere neiging bestaat te stellen dat de EU qua *uitbreiding* op haar *grenzen* is gestuit. Een aspect daarvan betreft het *publieke draagvlak* voor uitbreiding. Dat nee werd immers mede ingegeven door zorg onder de bevolking over tempo en omvang van de uitbreiding. Het gevoel onderdeel te worden van een steeds grotere club landen waarmee men weinig affiniteit had, resulteerde in een groeiend onbehagen onder de bevolking over het integratieproces in het algemeen en de geringe greep daarop, vooral als het ging om het uitbreidingsproces. Er valt een 'enlargement fatigue' te constateren, die zich overigens niet beperkt tot Nederland en Frankrijk en die Turkije als specifieke aanleiding kent. Overigens wordt de achterdocht tegen het uitbreidingsproces versterkt door de bij burgers levende indruk dat uitbreiding een 'automatisme' is, waarbij de Unie te lichtzinnig omspringt met zelf gestelde toetredingscriteria<sup>18</sup> en waarbij de (economische) belangen van burgers niet gediend zijn.

Zo blijkt uit peilingen dat de uitbreiding sinds 2004 steeds minder op publieke steun kan rekenen, vooral binnen de 'oude lidstaten'. Volgens een zeer recente *Eurobarometer* is 49% van de EU-bevolking voorstander van verdere uitbreiding van de Unie, terwijl 39% tegen is.<sup>19</sup> Ogenscheinlijk lijkt de steun voor verdere uitbreiding gegroeid, aangezien dit een stijging is van 3% ten opzichte van de voorafgaande peiling. Deze toename is echter volledig op het conto te schrijven van de nieuwste toetreders, Roemenië en Bulgarije. Want hier toont de *Eurobarometer* een opvallende tweedeling in de EU van 27. In de 12

nieuwe(re) lidstaten *steunt* 68% van de bevolking een verdere uitbreiding, met als uitschieters Polen (76%), Litouwen (68%) en Slovenië en Roemenië (beide 67%). In de 15 'oude' lidstaten daarentegen ondersteunt slechts 43% van de bevolking een verdere uitbreiding, met als uitschieters naar beneden Luxemburg (25%), Oostenrijk (28%) en Frankrijk (32%).<sup>20</sup> In vergelijking met voorafgaande peilingen is het echter duidelijk dat de steun voor een verdergaande uitbreiding afbrokkelt. Als het aan de EU-bevolking ligt, zijn Zwitserland, Noorwegen en IJsland nog welkom, maar ligt de grens bij Kroatië, waarvan het lidmaatschap door 51% van de EU-bevolking wordt ondersteund. Lidmaatschap van Turkije steunt daarentegen slechts 30%.

Het hoeft in dit licht niet te verbazen dat de uitbreidingsmoeheid in het algemeen en de Turkse casus in het bijzonder tot de discussie over alternatieve vormen van samenwerking tussen de EU en haar buurstaten heeft geleid, en in het Turkse geval tot de suggestie van een 'geprivilegieerd lidmaatschap'. In het laatste geval speelt daarbij bovendien dat lopende toetredingsonderhandelingen een 'open einde'-karakter hebben en niet noodzakelijkerwijs in lidmaatschap hoeven te resulteren, terwijl het voor sommigen de vraag is of Turkije *überhaupt* wel tot 'Europa' behoort. Dit laatste leidt natuurlijk direct tot de ook in dit kader spelende kwestie van de *fysieke grenzen* van 'Europa'<sup>21</sup> en de criteria aan de hand waarvan die grenzen zouden kunnen worden vastgesteld.<sup>22</sup>

### Een tekortschietend absorptievermogen

Naast draagvlak als verklarende factor in deze discussie, speelt de kwestie van het *absorptievermogen* van de Europese Unie. Dit begrip duikt onder de noemer van 'absorption capacity' voor het eerst op in de conclusies van de Europese Raad van Kopenhagen van 1993, waar de welbekende Kopenhagen-toetredingscriteria werden geformuleerd. Daar werd gesteld: 'The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.'<sup>23</sup> Het gaat, kortom, om het vermogen van de EU om bij een toenemend ledental effectief te blijven functioneren en de dynamiek van het integratieproces te behouden. Een voorwaarde die een variant is op de bekende verdieping-verbredingsdiscussie – uitbreiding veronderstelt als prealabele voorwaarde



verdieping van de integratie – en die preludeert op de latere institutionele hervormingen (Verdragen van Amsterdam en Nice en het Grondwettelijk Verdrag).

Opvallend is nu dat het begrip ‘absorptiecapaciteit’ in samenhang met het publieke draagvlak pas recentelijk een rol is gaan spelen in de uitbreidingsdiscussie, waarbij overigens verschil van mening bestaat over de invulling en betekenis van absorptiecapaciteit als voorwaarde voor verdere uitbreiding. Zo spreekt de regering in 2005 expliciet van haar zorg over de absorptiecapaciteit van de Unie als argument voor een pas op de plaats. De Unie, zo schrijft zij, ‘is immers gebaseerd op gedeelde normen en waarden, beleid en instituties die niet door het uitbreidingsproces in gevaar mogen worden gebracht’.<sup>24</sup> Een jaar later wordt hier nog aan toegevoegd dat ‘... de publieke opinie een belangrijke rol speelt bij verdere uitbreiding van de EU’.<sup>25</sup> De Europese Commissie, op haar beurt, definieerde absorptiecapaciteit in 2005

vinden bij het voldoen aan de verplichtingen van het lidmaatschap, *meer tijd nodig* heeft om de laatste megaluitbreiding te verwerken. Zij zijn simpelweg te snel lid geworden. Voor kandidaat-lidstaten betekent dit minimaal dat zij langer moeten wachten en dat hun hoe dan ook strenger de maat zal worden genomen. Ten *tweede* is er de opvatting dat een volgende uitbreiding verdergaande hervorming van de Unie zelf veronderstelt. Zonder dat dreigt stagnatie. Overigens kan niet objectief worden vastgesteld welke mate van verdieping noodzakelijk is om verdere uitbreiding mogelijk te maken. Toch brengt deze opvatting hoe dan ook lidstaten tot de conclusie dat volgende uitbreidingsronden (Kroatië wellicht uitgezonderd) op korte termijn niet opportuun zijn.<sup>27</sup> De logische implicatie hiervan is dat het onder deze omstandigheden veel aantrekkelijker wordt landen met lidmaatschapsaspiraties of -perspectieven *for the time being* een *alternatief* aan te bieden.

### **Verwachtingen, veiligheid en tijdsdruk**

Bij uitstel, vertraging of het op de lange baan schuiven van volgende uitbreidingen wordt de noodzaak alternatieven te ontwikkelen volgens sommigen slechts groter. Enerzijds is er de verwachting bij landen die een toetredingsperspectief hebben c.q. menen te hebben, dat dit perspectief op voorzienbare termijn verwezenlijkt wordt. Tegelijkertijd is vanwege de criteria van publiek draagvlak en absorptievermogen realistisch te veronderstellen dat dit een proces van lange adem zal zijn; ook al vanwege problemen binnen deze landen zelf.

Daartegenover staat dat in het verleden juist de aanwezigheid van een reëel *perspectief op toetreding* een belangrijke stimulans is gebleken voor implementeren van belangrijke politieke en economische veranderingen bij toetredingskandidaten; aanpassingen die uiteindelijk de veiligheid en stabiliteit in Europa in zijn geheel ten goede zijn gekomen. Vooruitzicht op lidmaatschap werd landen immers geboden onder de conditie van interne aanpassing overeenkomstig de Kopenhagen-criteria (conditionaliteit). Waar dit vooruitzicht ontbreekt bij landen als Moldavië en Oekraïne, is het de vraag of de EU in staat is met het beleid zoals dat nu in ENP-kader wordt gevoerd, de aanpassingen in deze landen te bewerkstelligen die met het oog op democratie, rechtsstaat en welvaart noodzakelijk zijn. De conditionaliteit ten aanzien van deze landen is immers aantoonbaar minder sterk aanwezig.

Tegelijkertijd is ook het ENP-beleid onlosmakelijk

### **‘Absorptiecapaciteit’ in samenhang met het publieke draagvlak speelt nog maar heel kort kort een rol in de uitbreidingsdiscussie**

als volgt: ‘[the] Capacity to act and decide according to a fair balance within the institutions; respect budgetary limits and implement common policies that function well and achieve their objectives.’<sup>26</sup>

Deze omschrijvingen vatten de beide dimensies van het absorptiebegrip samen. *Enerzijds* gaat het om het vermogen van de nieuwe lidstaten om binnen de Unie te functioneren en het geheel van regels, normen en beginselen dat kenmerkend is voor de EU, over te nemen. Waar dit vermogen onvoldoende is, o.a. omdat kandidaten te snel zijn toegelaten, zou dit tot aantasting van de Unie en verwatering van het *acquis* kunnen leiden. *Anderzijds* gaat het om de capaciteit van de Unie zelf om nieuwe leden op te nemen en op basis van bestaande institutionele structuren en besluitvormingsprocedures bij een groter aantal lidstaten slagvaardig te functioneren en het integratieproces te verdiepen.

Vanuit deze beide dimensies valt de huidige discussie over nieuwe vormen van samenwerking te duiden. Ten *eerste* is er de stelling dat de Unie in het licht van de problemen die sommige nieuwe lidstaten onder-

gekoppeld aan het belang dat de Unie heeft bij een stabiele en veilige omgeving. Bewerkstelligen dat de Unie, zoals dat in de Europese veiligheidsstrategie staat omschreven, wordt omringd door 'a ring of well governed countries' is een expliciete doelstelling van dit beleid. Waar nu de verwachtingen van de kant van deze landen hoog zijn, hun proces van interne aanpassing onder tijdsdruk staat en gemakkelijker zal zijn als er enig perspectief op EU-lidmaatschap is, wordt het zoveel aantrekkelijker deze landen vooruitlopend op lidmaatschap een meer exclusieve relatie aan te bieden en zo de conditionaliteit te versterken. Deze overweging verklaart waarom de discussie over alternatieve vormen van samenwerking – inclusief de mogelijkheid van partieel lidmaatschap – zich vooral op Moldavië en Oekraïne richt, hoewel ook de Balkan-landen om dezelfde reden daarvoor in aanmerking zouden kunnen komen.

### Een non-discussie?

In hoeverre zijn deze ideeën nu realistisch?; realistisch in de zin dat zij meer zijn dan een politiek-opportunistische manoeuvre om Turkije definitief buiten de deur te houden dan wel landen als Oekraïne e.d. zoet en op afstand te houden. Een eerste overweging is dat er sprake is van een reëel probleem, in die zin dat de Unie terughoudend staat tegenover weer nieuwe leden, terwijl de kandidaten voor lidmaatschap in de rij staan te trappelen. Onder deze omstandigheden kunnen suggesties voor tussenvormen nuttig zijn. Tegelijkertijd is achterdocht bij sommige van de voorstellen gerechtvaardigd. Als dergelijke 'tussenvormen' bedoeld zijn als *alternatief* voor lidmaatschap, dan zullen zij zeker in de relatie met landen die de status van kandidaat-lidstaat al hebben, contraproductief en schadelijk zijn. Dit betekent dat dergelijke voorstellen in beginsel niet op deze relaties van toepassing zijn. Waar zij in de relatie met Turkije als een overgangsvorm worden gepresenteerd naar volledig lidmaatschap, kan bovendien ernstig getwijfeld worden over de toegevoegde waarde van bijvoorbeeld een 'geprivilegieerd partnerschap'. Gegeven de staat van de huidige relatie beschikt Turkije feitelijk al over zo'n partnerschap. Voor Turkije omvat een tussenvorm een 'privilege' noch een 'partnerschap'.<sup>28</sup> De logisch volgende stap is dan ook Turks lidmaatschap.

De geloofwaardigheid van 'tussenvormen' in de relatie met landen die nog niet de status van kandi-

daat-lidstaat hebben, staat of valt met het verband met een toetredingsperspectief. Voor die landen is een meer geprivilegieerde status alleen aantrekkelijk indien dat niet ten koste gaat van een perspectief op lidmaatschap; mogelijk zelfs dat vooruitzicht dichterbij brengt. Het concept van een meer exclusieve relatie met de EU zou dan ook alleen ontwikkeld moeten worden voor, en toegepast op, landen die op termijn een toetredingsperspectief hebben. Een overweging die geheel past in de tegenwoordig benadrukte noodzaak tot een grotere differentiatie in de relaties met omringende landen te komen.

Waar de suggestie van tussenvormen de vorm aanneemt van partieel lidmaatschap – al dan niet als opstap tot de volwaardige status – heeft dit alleen betekenis indien landen metterdaad toegang krijgen tot de Europese gremia en kunnen meebe-slissen. Evident is dat een dergelijke constructie de nodige institutionele complicaties zal veroorzaken. Tegelijkertijd wordt dit vooruitzicht wellicht minder afschrikwekkend als bedacht wordt dat de Unie van vandaag een steeds grotere interne verscheidenheid laat zien. Wie grotere differentiatie vervolgens als onvermijdelijk ziet, kan dan slechts concluderen dat nadenken over tussenvarianten geen kwaad kan.

### Noten

- 1 Het gaat o.a. om partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en stabilisatie- en associatie-overeenkomsten.
- 2 Romano Prodi, *Europe and the Mediterranean: Time for Action*, speech by the President of the European Commission at the Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 26 november 2002.
- 3 Zie ook: Charles Grant, *Europe's blurred boundaries; rethinking enlargement and neighbourhood policy*, Londen: Centre for European Reform, 2006.
- 4 European Commission, *Communication on Wider Europe: A new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 204final, 11 maart 2003.
- 5 Deze vier blokken zijn: de Oostelijke burens (Wit-Rusland, Moldavië, Oekraïne); de Zuidelijke Kaukasus (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië); de Mediterrane burens (Algerije, Libië, Marokko, Tunesië); en het Midden-Oosten (Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Syrië, de Palestijnse Autoriteit).
- 6 [www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=publicaties\\_bulletins\\_0400\\_4](http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=publicaties_bulletins_0400_4)
- 7 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*, Den Haag, 2001 (WRR advies nr 59).
- 8 Zie: CDA, *Europa Manifest*, Den Haag, 2006.

- 9 E. Brok, *Why the EPP is pushing for a new, credible strategy for EU enlargement*, Brussel, 2006.
- 10 [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0436+0+DOC+XML+V0//NL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0436+0+DOC+XML+V0//NL)
- 11 De EER is een akkoord tussen de EU en de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA). Deelnemende landen zijn: Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. EVA-lid Zwitserland verwierp toetreding tot de EER per referendum.
- 12 Fadi Hakura, *Partnership is no privilege. The alternative to EU Membership is no Turkish delight*, Londen: Chatham House, European Programme, september 2005, blz. 4.
- 13 E. Brok, *Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, Die Politische Meinung*, Berlijn: Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- 14 Zie ook W. Quaisser & S. Wood, *EU member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*, Forost, 2004, blz. 54.
- 15 Zie C. Karakas, *For a Gradual Integration; On the debate on Turkey's accession to the EU (in German)*, HSFK-Standpunkte, 4 (2005), [www.hsfk.de/index.php?id=9&no\\_cache=1&L=1&detail=2588](http://www.hsfk.de/index.php?id=9&no_cache=1&L=1&detail=2588)
- 16 Zie F.L. Altmann, *EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg*, SWP-Studie, Berlijn, 2005 ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)).
- 17 Zie o.a. Barbara Lippert, 'Beefing up the ENP: towards a modernisation and stability partnership', in: *International Spectator*, 4, 2006, blz. 85-100.
- 18 Deze zorg heeft overigens al geresulteerd in besluiten van de Europese Raad over aanscherping van de toepassing van de zogeheten Kopenhagen-criteria inzake toetreding en de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten.
- 19 *Eurobarometer 67 Public Opinion in the European Union*, juni 2007, blz. 30.
- 20 *Ibid.*, blz. 32.
- 21 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Grenzen van de Europese Unie*, DIE-96-05, Den Haag, 17 maart 2005.
- 22 Rob Boudewijn, 'Europa: wat is dat?', in: *Jason Magazine*, augustus 2006, blz. 2-6.
- 23 *European Council Meeting in Copenhagen*, 21-22 juni 1993.
- 24 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake uitbreiding: 'Enlargement strategy paper 2005' en advies van de Europese Commissie over lidmaatschapsaanvraag Macedonië*, Den Haag, 7 december 2005.
- 25 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake EU-uitbreiding*, Den Haag, 28 november 2006.
- 26 European Commission, *2005 Enlargement Strategy Paper*, COM (2005) 561final, 9 november 2005, blz. 3. Overigens spreekt de Commissie vanaf 2006 in het document 'The Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007' consequent over 'integratiecapaciteit' in plaats van 'absorptiecapaciteit', wat

echter niet tot een andere inhoudelijke benadering van het vraagstuk heeft geleid.

- 27 Deze kwestie spitst zich toe op het nieuwe EU-verdrag. Aangenomen mag worden dat Kroatië op basis van dit verdrag zal kunnen toetreden. Of dat ook geldt voor volgende kandidaten, valt te betwijfelen.

- 28 Hakura, *a.w. noot 12*, blz. 5.

Jan Rood en Rob Boudewijn zijn respectievelijk als hoofd en senior fellow verbonden aan het Europa Programma van Instituut Clingendael. Tomas Rieu was stagiair bij hetzelfde programma.

# Tsjechië en het Hervormingsverdrag: de opmerkelijke stilte

Tsjechië heeft in korte tijd de reputatie verworven een lastige klant te zijn in de Europese Unie. Net als in Polen en Groot-Britannië staat een belangrijk deel van de politieke elite er sceptisch tegenover de Europese integratie. Al vóór de toetreding in 2004 haalde president Václav Klaus de Europese voorpagina's met scherpe kritiek op het integratieproject. Klaus heeft nooit verklaard hoe hij bij het toetredingsreferendum stemde, maar wellicht behoorde hij tot de tegenstanders. Europees lidmaatschap lijkt een noodzakelijk kwaad voor het land: belangrijk om economische redenen, maar voor het overige ervaren als een bedreiging van de soevereiniteit. Als er gediscussieerd wordt over verdere integratie of over een meer supranationaal karakter voor de Unie, hebben Tsjechische onderhandelaars een neiging de hakken in het zand te zetten.

Op de top van juni 2007 (bijeenkomst te Brussel van de Europese Raad onder Duits voorzitterschap) werd een uitweg gezocht voor de institutionele impasse waarin de Unie zich sinds de referenda in Frankrijk en Nederland bevond. Er zou beslist worden over de grote lijnen van een Hervormingsverdrag, als alternatief voor het Grondwettelijk Verdrag. Uiteraard werd er aandacht besteed aan Franse en Nederlandse zorgen, maar ook de Britten zouden taai onderhandelen, terwijl de Polen met veel tromgeroffel hadden aangekondigd voor de nationale zaak te willen sterven. Alles wees erop dat ook van de Tsjechen niet veel flexibiliteit kon worden verwacht.

Vóór de top werd Tsjechië in krantenkoppen beschreven als één van de moeilijkste deelnemers aan de onderhandelingen, maar opmerkelijk genoeg werd het land in de verslagen ná de top vaak niet eens meer vermeld. De (al dan niet symbolische) overwinningen in de onderhandelingen stonden op naam van andere landen: Polen bereikte uitstel van de stemming bij dubbele meerderheid tot 2014 en dus het tijdelijk behoud van de huidige, voor Polen voordelige, berekeningsmethode; de Britten haalden de buit binnen met het schrappen van de 'Minister van Buitenlandse Zaken' en meer nog met het verkrijgen van een *opt-out* voor het grondrechtenhandvest; Nederland kon naar huis met een kleine versterking

van de rol van nationale parlementen, terwijl Sarkozy trots kon zijn op het schrappen van té expliciete vrije-markttaal in het Hervormingsverdrag. Aan het Tsjechische front was het echter opvallend stil.

## Veel geblaas

Het Tsjechische verhaal bleek vóór de top dan ook veel spannender te zijn dan tijdens de onderhandelingen zelf. Tot enkele dagen vóór de Top was Tsjechië het enige land dat Polen openlijk steunde in het verwerpen van de stemming bij dubbele meerderheid. Hoewel Praag liet weten dat deze kwestie géén veto waard was, maakte Mirek Topolánek, premier en partijgenoot van president Klaus, wel duidelijk dat hij het been zou stijfhouden inzake andere kwesties: hij wilde niet dat het nieuwe Verdrag het karakter van een Grondwet zou krijgen en verzette zich tegen regelingen die slechts voor een beperkt aantal lidstaten zouden gelden. Wat hij met dat laatste precies bedoelde, was niet zo duidelijk, want toen de Britten hun *opt-out* kregen, bleef het stil aan Tsjechische zijde. Vooral de eis dat alle 'quasi-staatenmerken' uit het nieuwe document zouden moeten verdwijnen, werd met veel gedruis verkondigd. Tsjechië behoefde echter géén halsbrekende toeren uit te halen om resultaat te boeken: nog voor de top van start ging, hadden haast alle landen er al mee ingestemd de term Grondwet te laten vallen. Ook de symbolen, zoals de vlag, het motto en het volkslied waren geschrappt nog voor de onderhandelingen begonnen. Toen op aandringen van de Britten ook de titel 'Minister van Buitenlandse Zaken' sneuvelde, waren de Tsjechen helemaal in de wolken.

Een tweede eis had betrekking op het formuleren van het principe dat bevoegdheden van het Europese niveau ook kunnen worden teruggebracht naar dat van de lidstaten. Ook dit werd zonder al te veel problemen aanvaard. De Tsjechische delegatie ging blij en vrolijk huiswaarts, maar dat kwam vooral omdat het eisenpakket uiteindelijk minder zwaar was dan het leek of oorspronkelijk werd verkondigd.

## Iedereen te vriend

Tegen de verwachtingen van vele commentatoren

in, stelde Tsjechië zich in Brussel dus heel gematigd op. Van koppigheid was geen sprake meer en hoewel Praag in eerste instantie het Poolse verzet tegen de dubbele-meerderheidsstemming nog had gesteund, werd daarvan afgezien toen bleek dat die eis onhaalbaar was. Al snel nam Tsjechië de rol van bemiddelaar tussen het Oude en het Nieuwe Europa op zich en kwam het met een tegenvoorstel. De grote verdienste van Tsjechië was dat het, op het doorslaggevende moment, toen Duitsland dreigde verder te gaan met 26 lidstaten, erin slaagde Polen aan de onderhandelingstafel te houden. Vervolgens liet Praag, zijn beperkt Europese gewicht wellicht beseffend, het afronden van de onderhandelingen over aan de oude rotten in het vak: Merkel, Sarkozy en Blair trokken uiteindelijk de Poolse tweeling over de streep. Op deze manier slaagde Tsjechië erin tussen twee vuren iedereen te vriend te houden: na afloop liet niet alleen Duitsland zich lovend uit over de Tsjechische tussenkomst, ook de Poolse pers prees uitvoerig de loyaliteit van Praag.

Kortom, de Tsjechen verbaasden in Brussel vriend en vijand met hun constructieve houding. Niet alleen kwamen ze op de proppen met constructieve voorstellen, ze kregen tevens het respect van Europese collega's vanwege hun bereidheid mee te werken aan

### **De Tsjechische regeringscoalitie heeft veel meer aan het hoofd dan alleen Europa**

een compromis in de onderhandelingsmarathon. Bovendien gaf Praag blijk van een juiste inschatting van het eigen gewicht in Europa en van een goed begrip van de Europese onderhandelingsmechaniek.

Kan men nu concluderen dat Tsjechië vrede heeft met de Europese realiteit en zijn plek in de Unie heeft gevonden? Zijn de Tsjechen plots sympathieke euro-enthousiastelingen geworden en is het gezeur over de nationale soevereiniteit nu eindelijk voorbij? Vermoedelijk ligt het complexer. Wellicht zijn er twee elementen die Praag dit keer hebben aangezet tot een minder tegendraadse houding dan verwacht.

#### **Een scheut pragmatiek ...**

Vooral de Tsjechische *diplomaten* hadden er belang bij dat de onderhandelingen in Brussel met succes werden afgerond. Dit betekent dat de weg geëffend is naar een formeel akkoord over een Hervormingsver-

drag onder Portugees Voorzitterschap. Als er bij de ratificatie niet te veel fout loopt, is het institutionele vraagstuk van de baan tegen de volgende Europese verkiezingen in 2009, wat de Tsjechen goed uitkomt. De eerste helft van 2009 neemt het land immers het voorzitterschap van de Unie op zich. Het invullen van het voorzitterschap zorgt voor nogal wat nervositeit in de nieuwe lidstaten,<sup>1</sup> en niemand zit erop te wachten aan het roer te komen van een Unie in chaos. Door zijn gematigd optreden op de top heeft Praag bovendien erkenning gekregen van de Europese partners, wat tijdens het voorzitterschap van pas zal komen.

#### **... en chaos in de interne politiek**

Om de gematigde houding van Praag ten volle te begrijpen, moeten we ook kijken naar de interne politieke realiteit. Naar alle waarschijnlijkheid heeft vooral die complexe situatie het optreden van de Tsjechische delegatie in Brussel bepaald. In de eerste plaats regeert de eurosceptische Democratische Burgerpartij (ODS) van president Klaus en premier Topolánek niet alleen. De christen-democratische (KDU-ČSL) en groene (SZ) coalitiepartners zijn veel gematigder wat Europa betreft. Over afschaffen van de staatssymbolen in het Hervormingsverdrag en over creëren van de mogelijkheid bevoegdheden terug te brengen naar het nationale niveau was men het onderling wel eens. Topolánek kreeg echter niet de steun zich op dezelfde lijn als Polen te plaatsen in de strijd om de besluitvormingscriteria. De premier verklaarde meermalen dat hij niet over een mandaat van zijn coalitieregering beschikte om ver met de Polen in zee te gaan. Dit laat vermoeden dat de ODS sterker uit de hoek zou zijn gekomen als de regeringspartners haar niet tot gematigdheid zouden hebben gedwongen. Indien Topolánek zich koppig zou hebben opgesteld in Europa, zou dit tot onherstelbare breuken in de eigen coalitie hebben geleid.

Een bijkomend element is dat de Tsjechische coalitie veel meer aan haar hoofd heeft dan Europa. Europese politiek is niet de prioriteit van de huidige Tsjechische regering. Overleven is dat wel. Tsjechië moet het zien te redden met een heel broze regering, met een premier die zich in bochten wringt om zijn politieke toekomst veilig te stellen, een politieke agenda die boordevol staat met delicate thema's die geen uitstel meer kunnen verdragen en daarbovenop de dreiging van vervroegde verkiezingen. De verkiezingen van juni 2006 verdeelden het parlement

haarscherp in een links en rechts kamp, met elk 100 van de 200 zetels. Dit resulteerde in een moeizame kabinetsformatie. Pas na bijna zeven maanden van politieke impasse presenteerde Topolánek, die door de president als formateur was aangesteld, in januari 2007 zijn centrum-rechtse regering (ODS, KDU-ÈSL en SZ). De coalitie, die zelf al niet uitblinkt in eensgezindheid, steunt in het parlement op enkele overlopers uit sociaal-democratische hoek.

Het optreden van de regering wordt nog eens extra verzwakt door schandalen. Het bekendst is de zaak rond vice-premier Jiří Čunek. In november 2006 werd deze christen-democraat beticht van het aanvaarden van smeergeld in 2001, toen hij burgemeester was van een stadje in Moravië. Een onderzoek werd gestart, om enkel maanden later plots te worden opgeschort. Toch blijft Čunek leider van de christen-democraten, minister van regionale ontwikkeling en vice-premier. Vooral de groenen zijn kritisch. Dit alles maakt de sfeer in de coalitie er niet vrolijker op.

Een meer structureel probleem vormen de overheidsfinanciën. De opeenvolgende regeringen zijn er niet in geslaagd deze te hervormen. De Europese Commissie waarschuwde Tsjechië onlangs nog dat de problemen grondig en dringend moeten worden aangepakt, als het land de euro wil invoeren. In Tsjechië zelf hanteert men wat dat betreft 2012 als streefdatum – later dan voor de meeste andere nieuwe lidstaten geldt. Het hervormingspakket bevat het terugdringen van de staatsschuld, maar ook sociale en belastinghervormingen. Topolánek koppelde er zijn eigen politieke toekomst aan: als het niet lukt de reorganisatie met succes door te voeren, stapt hij op. Dit is een geweldige gok, juist omdat hij in het parlement niet kan rekenen op een gegarandeerde meerderheid.

Zelfs als de premier erin slaagt de hervormingen door te voeren, dan nog blijft het binnenlandse klimaat turbulent. Zo moeten er nog beslissingen worden genomen in verband met de Amerikaanse radarbasis en inzake de hervorming van de gezondheidszorg. Allerlei politiek riskante ondernemingen staan de regering nog te wachten. De oppositie, die overigens vlak voor de Europese top nog een motie van wantrouwen indiende, ziet mogelijkheden genoeg voor de val van de regering en het uitschrijven van vervroegde verkiezingen. Voor het overleven van de regering-Topolánek steekt men zijn hand beter niet te ver in het vuur.

## Europa in de koelkast

Kortom, vooral de binnenslands wankele positie van de Tsjechische regering heeft naar alle waarschijnlijkheid bijgedragen tot de gematigde houding op de Europese top. In sommige omstandigheden kan stoere taal in het buitenland een recept zijn om interne onenigheid te verdoezelen. Dat was dit keer evenwel geen optie, juist omdat een assertiever houding in Brussel de barsten binnen de regering nog verder zou hebben blootgelegd.

Met een coalitie die niet kan steunen op een stabiele meerderheid, een oppositie die gretig de val van de regering voorspelt, schandalen op de achtergrond en een overvolle, uiterst delicate politieke agenda, hebben de Tsjechische leiders nu andere zaken aan hun hoofd. De vele interne problemen lijken de eurosceptische strijdbaarheid van Praag (tijdelijk?) te hebben lamgelegd. Voor de Tsjechische diplomaten die het Europese voorzitterschap van 2009 voorbereiden, was dat betrekkelijk goed nieuws: Tsjechië kon zich dit keer constructief opstellen en krediet opbouwen bij de Europese partners.

Het is moeilijk te voorspellen welke rol Tsjechië zal spelen tijdens de komende IGC. Veel hangt af van de interne ontwikkelingen. Zolang het Praagse politieke toneel geen grote verschuivingen kent, zal de binnenlandse politieke strijd – een strijd op (politiek) leven en dood – primeren boven de Europese. Komt de regering-Topolánek toch ten val, dan zal de uitkomst van de nieuwe regeringsvorming de Tsjechische houding tegenover Europa bepalen. Als de partij van de premier en de president daar sterker uitkomt, krijgen de eurosceptici de wind weer in de zeilen en wordt Tsjechië opnieuw een taaie klant. Maar zolang het nog niet zover is, hoeft men in Brussel van Praag niet veel te vrezen.

## Noot

- 1 In de eerste helft van 2008 is Slovenië de eerste van de nieuwe lidstaten die het Voorzitterschap zal bekleden. In de eerste helft van 2009 is Tsjechië aan de beurt, terwijl in 2011 Hongarije, respectievelijk Polen deze functie waarnemen.

Eline de Ridder is als Aspirant van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen verbonden aan het Centrum voor EU-studies van de Universiteit Gent. An Schrijvers is medewerker van dit Centrum, verbonden aan de faculteit Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hendrik Vos is hoogleraar Europese politiek en directeur van het Centrum voor EU-studies van de Universiteit Gent.



# Eén zwaluw maakt geen zomer

## Nederlandse lidstaatverklaring verantwoordt Europees geld

Hoewel het maar weinig mensen is opgevallen, waren 7 mei en 16 mei van dit jaar mijlpalen in de ontwikkeling naar een betere verantwoording van Europese gelden. Op 7 mei 2007 tekende minister Bos van Financiën in Brussel, in het bijzijn van Eurocommissaris voor Administratieve Zaken, Audit en Fraudebestrijding Kallas, namelijk de allereerste lidstaatverklaring over de besteding van Europese gelden in Nederland. Op de derde woensdag van mei – verantwoordingsdag, de tegenhanger van prinsjesdag op de derde dinsdag van september – werd deze verklaring ook naar de Tweede Kamer gestuurd.

Hiermee zet Nederland als eerste EU-lidstaat een broodnodige stap om de verantwoording over de besteding van Europese gelden op een hoger plan te krijgen. Daarnaast laat Nederland aan de Nederlandse, maar ook Europese, belastingbetaler zien in hoeverre het Europese geld in Nederland correct besteed wordt.

Het Nederlandse voorbeeld wordt helaas nog maar mondjesmaat gevolgd. Alleen in Denemarken werd al iets gedaan, zij het niet door de overheid zelf, maar door de Deense Rekenkamer; in het Verenigd Koninkrijk en Zweden worden de eerste stappen gezet naar een verklaring; terwijl er in Oostenrijk en Slovenië interesse bestaat. Er is dus nog geen sprake van overweldigende aandrang om mee te doen. Het gevaar bestaat dat het initiatief voortijdig ten einde komt. Het resultaat daarvan zou zijn dat de burgers dan nog steeds minimaal drie maal per jaar slecht financieel nieuws uit Europa krijgen: bij het Jaarverslag van de Europese Rekenkamer, bij de discussies daarover in de Ecofin-raad en bij de dechargeverlening door het Europees Parlement. Het vertrouwen onder de bevolking in de EU zal er daarmee niet op vooruitgaan.

Voor overheden, zowel nationaal als Europees, zou dit vooruitzicht voldoende reden moeten zijn in actie te komen.

### Waarom zijn lidstaatverklaringen noodzakelijk?

Vorig jaar beschreven wij in dit blad de problemen die de EU heeft met verantwoording.<sup>1</sup> Dit komt

erop neer dat sinds de Europese Rekenkamer in 1994 begon met het afgeven van een verklaring over de wettigheid en regelmatigheid (in Nederlandse termen 'rechtmatigheid') van inkomsten en uitgaven van de EU, deze zogenoemde 'DAS'-verklaring (*déclaration d'assurance*) nooit positief is geweest. Er worden teveel onregelmatigheden geconstateerd; kennelijk zijn er onvoldoende aangrijpingspunten hierin verbetering aan te brengen. Dat heeft onder andere ook te maken met de controleaanpak van de Europese Rekenkamer, die haar oordeel vooral baseert op een analyse van een steekproef van binnen de lidstaten verrichte transacties.

Omdat de onderzoeksmiddelen van de Europese Rekenkamer beperkt zijn, is de over de lidstaten gespreide steekproef noodzakelijkerwijs eveneens beperkt. Deze is te klein om met redelijke zekerheid tot een kwantitatieve verklaring van betrouwbaarheid *per lidstaat* te kunnen komen. Daardoor wordt niet duidelijk waar de tekortkomingen in financieel beheer zich voordoen en hoe die opgelost kunnen worden.

Dit probleem kan alleen worden opgelost door de controlesystemen in de lidstaten zodanig te verbeteren, dat Europese Commissie én Rekenkamer daar voortaan met meer zekerheid op voort kunnen bouwen. Hierin zijn in de loop der jaren enige stappen gezet. De controle op de landbouwuitgaven is door de invoering van het Gemeenschappelijk Beheers- en Controlesysteem (GBCS) in de meeste lidstaten verbeterd, terwijl sinds begrotingsjaar 2004 de Europese Rekenkamer over het deel van de landbouwuitgaven dat onder het GBCS valt, een positief oordeel heeft gegeven. Maar het grotere probleem van de verantwoording over Europese gelden als geheel is daarmee niet opgelost. Daarvoor is een andere benadering nodig.

De recente kwijtingsresoluties van het Europees Parlement en diverse *Mededelingen* van de Europese Commissie wijzen in de richting van *jaarlijkse lidstaatverklaringen* als oplossing voor het probleem. Als de daarvoor aangewezen autoriteit in elke lid-

staat – bijvoorbeeld de minister van financiën – op basis van gedegen *audit*-werk, al dan niet gepaard gaand met één of meer voorbehouden, verklaart dat de Europese gelden in zijn land goed besteed worden, *dan* ontstaat zekerheid voor dat land. Als deze zekerheid wordt gegeven voor alle 27 landen, is het probleem van een negatieve of géén DAS zo goed als opgelost. Maar zover is het nog lang niet.

### **Het eerste schaap is over de dam ...**

Nu is de eerste 'echte' lidstaatverklaring er. Omdat de Nederlandse lidstaatverklaring stapsgewijs wordt ingevoerd, heeft de eerste verklaring alleen betrekking op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dat is logisch, want met 1,2 miljard euro per jaar is dat de grootste geldstroom die Nederland jaarlijks ontvangt uit Brussel.

Op de Nederlandse verklaring is nog wel wat af te dingen. Zo laat de beschikbare informatie niet zomaar toe dat een ferme conclusie kan worden getrokken over de rechtmatigheid op het niveau van de eindontvangers van EU-gelden.<sup>2</sup> Maar belangrijker is dat de ministers van Financiën en LNV lof en respect verdienen, omdat ze bereid zijn geweest hiervoor hun nek uit te steken. De eerste verklaring biedt een goede basis voor de ontwikkeling ervan naar een volgende verklaring, die ook andere relevante geldstromen omvat, zoals visserij, structuurfondsen en de eigen middelen, en die op de juiste wijze ondersteund wordt met accountantsoordelen die dezelfde reikwijdte hebben als de deelverklaringen van de betrokken ministers zelf.

### **... maar de meeste lidstaten wachten nog af**

In de Ecofin-raad is er weinig steun voor de Nederlandse benadering. Op de eerdergenoemde landen na, hanteren de meeste landen er vooral de formele redenering dat men niets wil veranderen aan de verdeling van de verantwoordelijkheden, zoals die is geregeld in het EG-verdrag. Zij blijven dus uitgaan van de fictie dat de *Europese Commissie alleen* volledig verantwoordelijk is voor de besteding van Europese gelden.

Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor deze opstelling? Op het eerste gezicht is dit namelijk verrassend, aangezien het overgrote deel van de Europese gelden op basis van art. 274 van het EG-verdrag door de Commissie besteed *in gedeeld beheer* met de lidstaten wordt uitgegeven.<sup>3</sup> Jaarlijks gaat het voor het Landbouwbeleid en de Structuurfondsen samen om 80 miljard euro, zo'n 80% van de EU-uit-

gaven. Dan mag worden verwacht dat men ook wil laten zien dat men controleert dat de gelden goed worden uitgegeven. We kunnen slechts speculeren over welke redenen ten grondslag liggen aan de tegengestelde opvatting.

Het kan te maken hebben met de culturele diversiteit van Europa, inclusief de manier waarop gekeken wordt naar de verantwoordelijkheden van de overheid. Hoewel in sommige landen sprake is van een zakelijke en pragmatische benadering, is in andere lidstaten sprake van een sterk *legalistische traditie*.

Het is geen wonder dat juist deze landen vasthouden aan de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling. Dat bleek toen in het Interinstitutioneel akkoord over de financiële perspectieven voor de jaren 2007-2013 tussen Raad, Commissie en Parlement in art. 44 een passage werd opgenomen luidende dat de lidstaten jaarlijks op het van toepassing zijnde nationale niveau een samenvatting moeten maken van beschikbare *audits* en verklaringen. Terstond lanceerde de Spaanse delegatie, met steun van Duitsland, België, Frankrijk, Italië, Griekenland en Litouwen, een verklaring waarin wordt aangegeven dat dit geen verandering brengt

## ***De Nederlandse benadering vindt verrassend genoeg weinig steun in de Ecofin-raad***

in de volledige verantwoordelijkheid van de *Commissie* voor de implementatie van de EU-begroting, zoals vastgelegd in art. 274 van het EU-verdrag.

Ook kan het *financiële eigenbelang* een rol spelen. Vanuit Brussel komt veel geld dat een noodzakelijke stimulans betekent voor de economieën van bijvoorbeeld Ierland, Griekenland en Spanje. Dat moet vooral zo blijven, dus men is niet zomaar bereid over te gaan tot een kritische verantwoording over de besteding van de gelden in eigen land. Dat zou immers bij geconstateerde problemen tot *minder* geld kunnen leiden.

Als laatste kan nog worden gewezen op de inhoud van een lidstaatverklaring. Het is duidelijk waar deze over moet gaan: over de correcte werking van de systemen en de rechtmatigheid van de uitgaven tot op het niveau van de eindbegunstigden. Maar onduidelijk is nog welke en hoeveel werkzaamheden verricht moeten worden om dit goed te onderbouwen. Daar komt bij dat, wat Europese fondsen betreft, er al sprake is van een hoge controledichtheid. De

lidstaten moeten namelijk voor elke geldstroom elk jaar verantwoording afleggen aan – verschillende DG's van – de Commissie. De verantwoordingseisen en -momenten verschillen echter nogal. Zo wordt bij het ene DG een tolerantiegrens van 1% voor rechtmatigheidsfouten gehanteerd, terwijl het voor andere DG's 2% is of zelfs onbekend blijft. Ook kunnen de boekjaren verschillen tussen geldstromen. Dat maakt het voor lidstaten lastig op één moment één totaalverklaring af te geven, die alle geldstromen op dezelfde wijze behandelt.

Verder zijn er nog verschillen tussen de manier waarop de Europese Commissie naar rechtmatigheid kijkt, en hoe de Europese Rekenkamer dat doet. De Commissie kijkt vooral naar het *functioneren* van de *beheers- en controlesystemen* in de lidstaten en gaat ervan uit dat als deze naar behoren functioneren, daarmee de rechtmatigheid van de onderliggende transacties voldoende gewaarborgd is. De Europese Rekenkamer doet het tegenovergestelde; zij bepaalt haar DAS-oordeel op een *steekproef* van de onderliggende *transacties*.

Het is vooral aan de Europese Commissie om in samenspraak met de Raad oplossingen voor deze problemen en onduidelijkheden aan te dragen. Enkele lidstaten zijn begonnen oplossingen te creëren, maar de Commissie hult zich vooralsnog in stilzwijgen.

### **De Europese Commissie moet in actie komen**

Toen minister Bos de eerste Nederlandse lidstaatverklaring in Brussel aanbood, benadrukte Euro-commissaris Kallas hoe belangrijk dit is. Hij stelde dat '[t]he European Commission encourages other Member States to follow the Dutch example and assume greater responsibility on how EU funds are spent in their countries' en 'the European Commission has long advocated the obligation for Member States to issue annually a national statement of assurance over how EU spending managed at national level is implemented and controlled.'<sup>4</sup>

Op basis hiervan zou verwacht mogen worden dat de Commissie op zijn minst intern één lijn trekt in de verantwoordingseisen en -momenten die aan de lidstaten worden opgelegd, om daarmee de mogelijkheden voor een lidstaatverklaring te vergroten. Verder zou verwacht mogen worden dat de Commissie bij de Raad de druk over dit onderwerp op de ketel houdt. Met andere woorden: van Eurocommissaris Kallas wordt regie verwacht.

Kennelijk komt deze regie onvoldoende van de

grond, want er is, los van vrijwillige initiatieven van enkele lidstaten, weinig vooruitgang geboekt. Dat kan liggen aan de macht van de Raad ten opzichte van de Commissie, maar ook aan de feitelijk grotere macht die de beleids-DG's in Brussel hebben ten opzichte van stafdirectoraten-generaal, zoals DG Budget en de Interne Auditdienst.

### **Tegen de stroom in**

Voor cynici is het feit dat Nederland als eerste is gekomen met een lidstaatverklaring over de besteding van Europese gelden in eigen land een mooie gelegenheid om het 'gekke Henkie'-syndroom van stal te halen en te roepen dat Nederland weer eens voor de troepen uitloopt. Wij zijn de tegen-gestelde mening toegedaan. Het streven naar een lidstaatverklaring is een uitgelezen kans te laten zien dat Nederland het van belang vindt te weten dat het geld van de Europese burger bij ons op de juiste wijze besteed wordt, maar evenzeer dat ons geld correct besteed wordt in andere landen.

Hier ligt een mooie uitdaging voor de nieuwe minister van Financiën Bos om in de voetsporen van zijn voorganger Zalm te treden. Door in Brussel in de Ecofin-raad en in discussies met andere EU-landen niet passief op de golven mee te drijven, maar actief stroomopwaarts te blijven roeien, heeft hij de kans twee vliegen in één klap te slaan: meewerken aan het tot stand brengen van een positieve *déclaration d'assurance* én bijdragen aan vergroting van het vertrouwen van de burger in de Europese Unie.

### **Noten**

- 1 Zie P. van Roozendaal & P. Rozendal, 'Verantwoorde besteding van Europese gelden?: lidstaten leggen te weinig verantwoording af', in: *Internationale Spectator*, maart 2006, blz. 129-133.
- 2 Zie voor een toelichting het op 5 juli 2007 gepubliceerde oordeel van de Algemene Rekenkamer bij de Nederlandse lidstaatverklaring op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- 3 Artikel 274 van het EG-verdrag geeft aan dat de lidstaten en de Europese Commissie zich verplichten samen te werken om te verzekeren dat de EU-gelden die in gedeeld beheer worden uitgegeven, worden gebruikt volgens het beginsel van goed financieel beheer.
- 4 Geciteerd uit persbericht IP/07/620 van 7 mei 2007.

Peter van Roozendaal en Piet Rozendal zijn respectievelijk projectleider en plaatsvervangend directeur bij de Algemene Rekenkamer.

# Het tweede militaire hoofdkwartier in Brussel

## *Nieuwste duplicatie in relatie EU-NAVO*

Sinds januari 2007 beschikt de Europese Unie over een eigen militair hoofdkwartier in Brussel; een Operationeel Centrum, zoals het officieel heet. Dit Centrum stelt de EU in staat missies met een beperkte omvang *autonoom* uit te voeren in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). Voorheen waren de lidstaten veroordeeld tot de faciliteiten van de NAVO of één van de vijf nationale militaire hoofdkwartieren. Deze twee opties bleken in de praktijk ontoereikend en daarom beschikt de EU nu over haar eigen faciliteiten. Met het opzetten van dit Operationeel Centrum hebben de lidstaten een stevige stap vooruit gezet in het Europees buitenlands beleid en komt het 'leger uit Brussel' weer een beetje dichterbij.

De oprichting van dit autonome Centrum vormt een belangrijke wending in de verhouding tussen de EU en de NAVO. Toen Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg vier jaar geleden – midden in de Irak-crisis – op de Brusselse 'chocoladetop' voorstelden een EU militair hoofdkwartier op te richten (in een leegstaande Belgische kazerne in Tervuren; red.), waren er volop reacties.<sup>1</sup> *NRC Handelsblad* herinnerde zijn lezers in het hoofdredactioneel commentaar eraan dat in een eerder stadium 'besloten [was] om gebruik te maken van de bestaande militaire planning van de NAVO, om dubbel werk en dubbele kosten te voorkomen'.<sup>2</sup> Een autonoom hoofdkwartier werd dus gezien als verspilling van schaarse middelen en de transatlantisch georiënteerde lidstaten (onder andere het Verenigd Koninkrijk en Nederland) blokkeerden destijds dit initiatief op basis van de 'Albright doctrine': de EU moet *geen duplicatie* van de NAVO worden.<sup>3</sup>

Het eigen militair hoofdkwartier is er uiteindelijk dus toch gekomen, zij het op een beperkte schaal. Vanwege de transatlantische gevoeligheid hebben het Verenigd Koninkrijk en ook Nederland bedongen dat dit Operationeel Centrum alleen een *reservefaciliteit* is, die op *ad hoc*-basis geactiveerd kan worden. Er kan dus slechts gebruik van worden gemaakt als de faciliteiten van de NAVO noch de

nationale hoofdkwartieren beschikbaar zijn voor de EU. Ook is het Operationeel Centrum kleiner dan de nationale hoofdkwartieren en kan het slechts een militaire operatie van 1.500-2.000 soldaten aan. Toch heeft het nieuwe Centrum zóveel voordelen, dat het niet onwaarschijnlijk is dat het vrij snel zal uitgroeien tot het *permanente* militaire hoofdkwartier van de EU.

### **NAVO-EU-verhoudingen**

Tijdens de Koude Oorlog gingen er zo nu en dan stemmen op, in de lijn van De Gaulle, voor een autonoom Europees buitenlands beleid, met een defensiedimensie. Gezien de internationale context was dit echter nooit een optie. Men wilde de Verenigde Staten, die de vrijheid van West-Europa garandeerden, niet voor het hoofd stoten. Na de val van de Muur werd een serieuzer discussie gevoerd over hoe de Europese lidstaten het best een bijdrage konden leveren aan de nieuwe wereldorde. Waar de Amerikanen vroegen om een verhoogde inspanning binnen de NAVO, koerste een aantal lidstaten (bijvoorbeeld Frankrijk en België) af op een meer autonome lijn.

Dit leidde in de eerste helft van de jaren negentig tot politiek-institutionele discussies.<sup>4</sup> Het Verenigd Koninkrijk hield echter permanent vast aan het transatlantisch bondgenootschap als exclusief forum voor veiligheids- en defensiediscussies in Europa. Toch vond er een toenadering plaats tussen de Franse en Britse posities. Frankrijk, dat sinds het tijdperk-De Gaulle niet zoveel met de NAVO te maken wilde hebben, begon het nuttige werk van de NAVO in Bosnië te waarderen.<sup>5</sup> Daarnaast stond Tony Blair, sinds 1997 met 'New Labour' aan de macht, meer open voor de Europese Unie dan zijn voorgangers.

Het uitbreken van de oorlog om Kosovo is wat dit betreft een belangrijk moment. Europa stond machteloos toe te kijken hoe zich wederom een volkerenmoord dreigde af te spelen op eigen continent. Het gebrek aan militaire middelen om in te grijpen leidde ertoe dat Jacques Chirac en Tony Blair in december 1998 in St. Malo afspraken een Europese 'capaciteit

voor autonome actie' te ontwikkelen.<sup>6</sup> De Amerikaanse reactie volgde snel. Drie dagen later gaf Madeleine Albright in de *Financial Times* in krachtige bewoordingen aan dat dit Europese initiatief niet mocht leiden tot duplicatie van middelen, discriminatie van bondgenoten (Turkije) en loskoppeling van de NAVO-EU-relaties.<sup>7</sup> Deze 'Albright-doctrine' werd de Amerikaanse standaard voor de ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid. Ook de Britten maakten de doctrine onderdeel van hun Europabeleid.

Enkele maanden later, tijdens de NAVO-top in Washington (april 1999), werd de werkverdeling tussen NAVO en EU geregeld. De Europese Unie mag alleen actie ondernemen wanneer de NAVO niet betrokken is: de 'NAVO eerst-afpraak'.<sup>8</sup> Om duplicatie van middelen te voorkomen, sloot men verder de Berlijn+-overeenkomst tussen NAVO en EU. Indien de Unie haar eigen militaire operatie wil uitvoeren, kan zij gebruik maken van NAVO-middelen en -structuren. Zo houden de Verenigde Staten enigszins zeggenschap over, en greep op, de activiteiten van de EU-lidstaten.

De EU heeft deze Berlijn+-constructie gebruikt

## **Het Operationeel Centrum kan alleen door de Europese Raad op een ad hoc-basis worden geactiveerd**

tijdens de militaire missies-*Concordia* in Macedonië en -*Althea* in Bosnië. Beide missies werden vanuit het militaire hoofdkwartier van de NAVO aangestuurd. Toch was dit géén ideale situatie. Het 'uitbesteden' van de EU-missie aan de NAVO komt de consistentie van het Europees buitenlands beleid niet ten goede. Het is namelijk ingewikkeld deze militaire operaties volledig te integreren met parallelle civiele missies en met de programma's van de Europese Commissie. Dit is problematisch gezien de noodzaak van *goede civiel-militaire samenwerking* in crisisgebieden.

### **De nationale militaire hoofdkwartieren**

Naast de NAVO kan de Europese Unie ook gebruik maken van vijf nationale militaire hoofdkwartieren. In theorie heeft de EU de beschikking over de hoofdkwartieren in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië en Griekenland, zodra de desbetreffende nationale overheid – met instem-

ming van het nationale parlement – haar hoofdkwartier ter beschikking stelt. De EU heeft bijvoorbeeld voor deze optie gekozen tijdens de militaire operatie-*Artemis* in de Congo. Enkele maanden na de Amerikaanse invasie in Irak gingen de lidstaten op Frans aandringen akkoord met deze missie. Het grootste gedeelte van de soldaten werd door Frankrijk geleverd, evenals het militair hoofdkwartier. Verder schoot Frankrijk de financiën voor.<sup>9</sup> Hoewel de militairen een EU-insigne droegen, was het dus vooral een Franse aangelegenheid.

In 2006 werd de EU wederom gevraagd door de Verenigde Naties om een militaire missie in de Congo uit te voeren in verband met de verkiezingen. Bij het uitzoeken van het militair hoofdkwartier ging het echter bijna mis. Het Britse hoofdkwartier was reeds volledig bezet door activiteiten in Irak en Afghanistan. De Fransen wilden niet weer de leiding nemen in de Congo, om precedentwerking te voorkomen. In Italië waren de verkiezingen aan de gang en de Italiaanse internationale inbreng was een gevoelig punt. Verder voldeed het Griekse hoofdkwartier niet aan de EU-eisen (waarschijnlijk zal dit nooit gebeuren). Het Duitse hoofdkwartier in Potsdam was dus de enige optie en onder Europese druk gaf Duitsland uiteindelijk toe. Duitsland was er echter niet erg gelukkig mee de leiding van deze missie op zich te moeten nemen en stelde onder druk van de Bondsdag allerlei eisen aan de andere EU-lidstaten. Tijdens de operatie gaf Duitsland verder te kennen de missie niet te willen verlengen.<sup>10</sup>

Los van de vraag of een nationaal hoofdkwartier beschikbaar is, heeft de nationale variant ook *nadelen*. Hoewel de Operationele Commandant – de leidinggevende in het nationale hoofdkwartier – verantwoordelijkheid verschuldigd is aan de Europese Unie, staat hij onder indirecte nationale druk. Indien de EU en de nationale overheid een verschil van mening hebben over de operatie, zoals over het verlengen van de missie, komt de Operationele Commandant in gevaarlijk vaarwater. Natuurlijk dient hij het Europese Politiek en Veiligheidscomité van de EU van accurate informatie te voorzien, maar als de Europese missie is afgelopen, zal hij de rest van zijn carrière in het nationale leger dienen onder leiding van nationale politici.<sup>11</sup> Verder is het uit praktisch oogpunt voor de Operationele Commandant ingewikkeld het Politiek en Veiligheidscomité dagelijks op de hoogte te houden van de ontwikkelingen vanuit een nationaal hoofdkwartier. Generaal Bentégeat,

voorzitter van het EU Militair Comité, zei hierover: '[d]e geografische afstand tussen het politieke centrum van besluitvorming, in Brussel, en de militaire planners in het nationale hoofdkwartier [...] komt de interactie niet ten goede.'<sup>12</sup>

### Het Operationeel Centrum in Brussel

Om te garanderen dat de EU altijd een militair hoofdkwartier tot haar beschikking heeft, hebben de lidstaten dus besloten een Operationeel Centrum in Brussel op te richten. Dit Centrum mag zichzelf niet een hoofdkwartier noemen en is slechts een reservefaciliteit voor het geval dat de NAVO en de nationale hoofdkwartieren niet beschikbaar zijn. Het Centrum kan dus alleen door de Raad van Ministers op *ad hoc*-basis geactiveerd worden. Tot dat moment is het een 'lege huls'. De Permanente Staf van het Operationeel Centrum bestaat uit slechts vier officieren, die werken aan militaire concepten, alsmede vier onderofficieren, die de techniek aan de praat houden.

Zodra de Raad het Centrum activeert en een Operationele Commandant benoemt, melden zich binnen vijf dagen enkele tientallen officieren van de EU Militaire Staf.<sup>13</sup> Het Centrum bereikt dan zijn 'eerste operationeel vermogen'. Onder leiding van de Operationele Commandant worden het 'Concept van de Operatie' en het 'Operatieplan' opgesteld. Deze implementatiedocumenten worden ter goedkeuring aan het Politiek en Veiligheidscomité voorgelegd. Binnen twintig dagen na de activering van het Operationeel Centrum worden de interne officieren van de EU Militaire Staf aangevuld met zo'n 40 officieren uit de lidstaten en 13 civiele experts (zoals politieke en juridische adviseurs). Het Centrum bereikt dan zijn 'volledig operationele vermogen' en bestaat in totaal uit 89 man personeel.

In vergelijking met de NAVO en de nationale hoofdkwartieren is dit een *vrij beperkt aantal*. Een nationaal militair hoofdkwartier bestaat uit ongeveer 150-200 officieren, terwijl er in het militair hoofdkwartier van de NAVO zo'n 1.000 mensen werkzaam zijn.<sup>14</sup> Deze relatief kleine omvang van het Operationeel Centrum heeft natuurlijk alles te maken met de transatlantische gevoeligheden. Gezien deze beperking is het Centrum slechts in staat operaties van een beperkt kaliber uit te voeren. Binnen de EU wordt gesproken over een missie in omvang vergelijkbaar met operatie-*Artemis*, dat wil zeggen ongeveer 1.500-2.000 militairen. Het Operationeel Centrum is dus (wel) in staat de sinds januari opgerichte EU-*battlegroups* (1.500 militairen) aan te sturen.<sup>15</sup>

Tijdens de onderhandelingen over het Operationeel Centrum werd verder besloten dat het Centrum in principe ook beschikbaar is voor *civiele missies* in EVDB-kader. Dit is in praktijk reeds achterhaald door de herstructurering van de civiele missies, die thans ook plaatsvindt ('post-Hampton Court'-ontwikkelingen).<sup>16</sup> Civiele diensten kunnen echter in de toekomst wel gebruik maken van de faciliteiten van het Centrum, indien dat nodig is (bijvoorbeeld van de beveiligde video-conferentie-faciliteiten). Juni jl. vond de eerste oefening van het Operationeel Centrum plaats; het is nu klaar voor zijn eerste echte missie.

Verder is het goed om, als laatste punt, te wijzen op de 'Wachtdienst Faciliteit'. Hoewel deze faciliteit formeel geen deel uitmaakt van het Centrum, is zij vanwege de moderne faciliteiten er toch in ondergebracht. De Wachtdienst Faciliteit volgt alle militaire en civiele missies van de EU 24 uur per dag. Het kan in geval van crisis een directe schakel vormen tussen het Hoofd van de Missie (civiel) of de Commandant der Troepen (militair) ter plekke en het Politiek en Veiligheidscomité in Brussel.

### Conclusie

Het Operationeel Centrum is een belangrijke nieuwe doorbraak op het gebied van het Europees veiligheids- en defensiebeleid. Waar het initiatief van de 'chocoladetop' faalde door zijn anti-Amerikaanse ideologische houding, is het Centrum een pragmatische oplossing voor het beschikbaarheidsprobleem. Hoewel instemming van alle lidstaten in de eerste plaats een voorwaarde vormt voor missies, willen de grote landen – Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – niet altijd de leiding nemen in operaties. Het Brusselse Operationeel Centrum biedt dan een oplossing. Toch druist het Centrum regelrecht in tegen de 'Albright-doctrine', die duplicatie van schaarse middelen wil voorkomen. In deze zin breekt de EU wel degelijk met de visie dat de NAVO het primaire orgaan is voor veiligheidsdiscussies. De EU-lidstaten houden de touwtjes tegenwoordig liever in eigen handen.

De Verenigde Staten zijn altijd huiverig geweest voor een autonoom Europees buitenlands beleid. Ook was het land lange tijd een tegenstander van dit Operationeel Centrum. Toch is de Amerikaanse positie ten opzichte van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid enigszins veranderd. Tot nu toe heeft de EU zestien missies uitgevoerd (vijf militair en elf civiel) en deze missies kunnen als complementair aan de NAVO worden beschouwd. De EU heeft in



de ogen van de Verenigde Staten een nuttige bijdrage geleverd in onder andere Atjeh, Bosnië, Irak en Afghanistan, en binnenkort in Kosovo. Daarom hebben de Verenigde Staten uiteindelijk niet geprobeerd de oprichting van het Operationeel Centrum te blokkeren.

Het is de vraag of het Centrum zo beperkt blijft als het nu is. Waar dit artikel een aantal nadelen van de NAVO en de nationale opties heeft genoemd, wordt er in Brussel al druk gespeculeerd over de voordelen van het Operationeel Centrum. Niet alleen zit de Operationele Commandant straks op loopafstand van het politieke besluitvormingscentrum; men verwacht ook dat er in Brussel een sterke synergie gaat ontstaan tussen de militaire en civiele experts. Alle expertise van de Europese Commissie, het EU-Raadsecretariaat en de lidstaten komt in Brussel samen en dit vormt een uitstekende bron voor de Operationele Commandant.

Nu het Operationeel Centrum is opgericht, neemt de druk toe om het Centrum op korte termijn ook echt eens te gebruiken. Na een uitgebreide oefening in juni zijn de militairen in Brussel er klaar voor. Het wachten is nu op de politieke wil. Mochten de voordelen ten opzichte van de twee andere opties inderdaad groot blijken, dan zou het Operationeel Centrum binnen niet onafzienbare tijd best eens permanent kunnen worden. Dit is iets waar de atlantisten, zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland, nog niet aan willen denken, maar het lijkt al wel een Brusselse realiteit.

## Noten

- 1 'EU leaders unveil plan for central military HQ', in: *Financial Times*, 30 april 2003; 'EU military summit angers Britain', in: *The Guardian*, 29 april 2003; zie ook: S. Biscop, 'Rebellen in de NAVO, voortrekkers in de EU?: strategisch concept voor veiligheids- en defensiebeleid na Irak', in: *Internationale Spectator*, juni 2003, blz. 275-281.
- 2 'Defensie op z'n Europees', in: *NRC Handelsblad*, 30 april 2003.
- 3 M. Albright, 'The Right Balance Will Secure NATO's Future', in: *Financial Times*, 7 december 1998.
- 4 Voor een overzicht van de betrekkingen tussen EU en NAVO zie: J. Howorth & J.T.S. Keeler, *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*, New York: Palgrave Macmillan, 2003; S.R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2003; R.E. Hunter, *European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica: RAND Corporation, 2002.
- 5 A. Menon, 'From Independence to Cooperation: France, NATO and European Security', in: *International Affairs*, 1995, jrg. 71, nr 1, blz. 19-34; R.P. Grant, 'France's New Relationship with NATO', in: *Survival*, 1996, jrg. 38, nr 1, blz. 58-80.
- 6 'British-French summit St-Malo Joint Declaration', 3-4 december 1998.
- 7 Albright, *a.v. noot 3*.
- 8 'North Atlantic Council summit Washington, DC, Final Communiqué', 24 april 1999.
- 9 S. Vanhooacker, 'Co-ordination challenges in the area of ESDP', in: H. Kassim, A. Menon & B.G. Peters (red.), *Coordinating the European Union: Constructing, Coordination and Coherent Action in a Multilevel System*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- 10 Bijv. 'EU-troepen naar Congo bij verkiezingen', in: *NRC Handelsblad*, 21 maart 2006; 'Zonder risico hoeven we niet te gaan', in: *ibid.*, 16 juni 2006; 'Duitsland wil geen verlenging voor EUFOR in Congo', in: *ibid.*, 3 oktober 2006.
- 11 Het Politiek en Veiligheidscomité is onderdeel van de Raad van Ministers en heeft de dagelijkse leiding op het gebied van het Europees buitenlands beleid.
- 12 H. Bontégeat, 'What's Past is Prologue', *Impetus: Bulletin of EU Military Staff*, 2007, jrg. 2, nr 1, blz. 7 [eigen vertaling].
- 13 De EU Militaire Staf is opgericht in 2000 en bestaat uit ongeveer 200 gedetacheerde militairen in Brussel. Haar belangrijkste taak is de voorbereiding van een militaire missie. Verder voorziet zij de politieke besluitvormers van militair advies, zie Raadsbesluit 2001/80/GBVB, PB L(29) van 30.1.2001, blz. 1-11.
- 14 Bontégeat, *a.v. noot 12*.
- 15 De *battlegroups* kunnen door de EU binnen vijf dagen worden ingezet in crisisgebieden voor een periode van maximaal 120 dagen. Ieder half jaar wisselen de lidstaten elkaar af. Aangezien de *battlegroups* permanent paraat moeten staan, zijn de logistiek en het militair hoofdkwartier van te voren geregeld. Nederland, Duitsland en Finland waren de eerste drie landen die tijdens de eerste helft van 2007 hun troepen beschikbaar stelden.
- 16 Tijdens de Europese Raad van Hampton Court (2005) werd o.a. besloten de civiele tak van het EVDB te versterken en civiel-militaire samenwerking te bevorderen. Thans is een grote institutionele reorganisatie aan de gang met het oog op de onlangs gestarte civiele missie in Afghanistan en de toekomstige civiele missie in Kosovo.

Hylke Dijkstra is docent aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht. Dit artikel is tot stand gekomen na interviews met ambtenaren uit het EU-Raadsecretariaat, de Europese Commissie en de lidstaten in Brussel (april-mei 2007).

# Het Amerikaanse raketschild in Europa

## *Droom of nachtmerrie voor internationale veiligheid?*

Bijna een kwart eeuw na de 'Star-Wars'-speech van president Reagan staat de verdediging tegen lange-afstandsraketten weer volop in het nieuws. Het Amerikaanse voornemen in Polen en Tsjechië een raketafweersysteem te installeren, heeft tot een dermate heftige reactie in Rusland geleid, dat verontruste wetenschapslieden en journalisten zich afvragen of de wereld aan de vooravond staat van een nieuwe Koude Oorlog. Met retorisch geweld bijt de regering in Moskou flink van zich af. President Vladimir Poetin dreigt zijn raketten op Europa te richten als de bouw van het raketschild doorgaat, terwijl zijn vice-premier Sergei Ivanov voorstelt raketten te plaatsen in Kaliningrad, de Russische enclave tussen Polen en Litouwen. Ook de tests van een aantal nieuwe Russische kernraketten gaan gepaard met dreigende taal, die gericht is tegen het raketschild. Daarenboven heeft Poetin uiteindelijk ook een concrete stap gezet om zijn bezorgdheid te onderstrepen: Rusland stapt uit het verdrag over conventionele wapens in Europa (CFE).

Paradoxaal genoeg maakt de Russische leider ook veel werk van behoud van een goede relatie met het Westen. Tijdens de G8-top in Duitsland en het 'kreeftenoverleg' in het Amerikaanse Kennebunkport was de sfeer goed; bij het overleg in de Verenigde Staten verraste Poetin zijn gesprekspartner, president George Bush, met het voorstel een Russische basis in Azerbeidzjan te gebruiken voor een gezamenlijk schild.

Ook in Europa is met gemengde gevoelens gereageerd op het Amerikaanse voornemen. De Europese bondgenoten zijn, zoals vaker, verdeeld, maar ze staan over het geheel genomen terughoudend tegenover het raketschild. Uiteindelijk hebben zij binnen NAVO-verband de wens uitgesproken samen te werken met de Amerikanen bij het opzetten van een afweersysteem, bij voorkeur te zamen met Rusland. De Verenigde Staten reageren vooralsnog terughoudend op al deze ontwikkelingen en men blijft vasthouden aan het voornemen een *Amerikaans* raketschild in Europa te plaatsen.

### **De Verenigde Staten: droom van onkwetsbaarheid**

Lange tijd konden de Verenigde Staten zich veilig wanen achter de grote oceanen, die het land beschermden tegen de geopolitieke bedreigingen uit Azië of Europa. De Japanse aanval op Pearl Harbor, alsmede de ingebruikname van de lange-afstandsbommenwerper en de intercontinentale raket maakten een definitief einde aan deze geopolitieke zekerheid. Sinds die tijd loopt de droom van onkwetsbaarheid als een rode draad door de Amerikaanse veiligheidspolitiek. Een droom die door 9/11 alleen maar sterker is geworden. Ook de huidige president Bush belichaamt deze droom. In mei 2001, ruim voor 11 september, maakte hij aan eenieder duidelijk dat het installeren van een raketschild de hoogste prioriteit heeft voor zijn regering: alleen politieke onwil zou de bescherming van de Verenigde Staten in de weg staan.

Inmiddels is de regering-Bush meer dan zes jaar bezig een functionerend raketafweersysteem te installeren. Reagans droom, een zeer uitgebreid ruimteschild tegen een massale aanval van intercontinentale raketten, is daarbij verlaten. In plaats daarvan maakt het huidige systeem gebruik van op de grond gestationeerde onderscheppingsraketten, die naderende raketkoppelen buiten de dampkring uitschakelen. Hiervoor staat een dozijn van deze raketten opgesteld in Alaska en Californië.<sup>1</sup> Washington is positief gestemd over de politieke en militaire mogelijkheden, maar elders heerst veel twijfel; niet in de laatste plaats over de technologische mogelijkheden. Gezien het niveau van de huidige Amerikaanse technologie is het systeem heel wel in staat onder gunstige omstandigheden een aantal raketkoppelen te raken, maar de vraag is hoe dat in de praktijk uitpakt.<sup>2</sup> Ondanks de aanzienlijke investeringen is het nog altijd onduidelijk hoe het systeem reageert op tegenmaatregelen, zoals het inzetten van allerlei dummy's of het camoufleren van raketkoppelen.<sup>3</sup> Had het geld niet beter geïnvesteerd kunnen worden in maatregelen tegen reëlere bedreigingen, zoals terro-

ristische aanslagen met behulp van auto's, vrachtwagens of vliegtuigen, zo vraagt men zich af.<sup>4</sup>

Belangrijker echter is de vraag hoe potentiële tegenstanders zullen reageren als zij vermoeden dat het systeem wél zal werken. In China bijvoorbeeld worden de ontwikkelingen met ongerustheid gevolgd, want een goed werkend raketschild kan de waarde van China's nucleair arsenaal van minder dan twee dozijn lange-afstandsraketten sterk doen afnemen. De in januari van dit jaar succesvol verlopen Chinese proefneming om een satelliet met een raket neer te halen, moet dan ook in dit licht worden gezien. Rusland moet ook weinig van raketafweersystemen hebben. Bij de test van de nieuwe, met meervoudige onafhankelijk te richten kernkoppen uitgeruste RS-24 werd gesteld dat het door een raketschild heen zou breken. Ook Iran zou de mogelijkheid onderzoeken zijn raketten met verscheidene koppen uit te rusten.<sup>5</sup> Bovendien mag verwacht worden dat landen die het schild willen omzeilen, méér raketten zullen bouwen of wellicht zullen kiezen voor andere aanvliegroutes.

Het installeren van een al dan niet naar behoren functionerend raketschild zal derhalve leiden tot

maar vooral met zijn droom van Rusland één van de pijlers van een nieuwe internationale orde te maken. Die orde zou gebaseerd moeten zijn op machtspolitieke overwegingen, waarin Rusland, naast China, Europa en de Verenigde Staten de dienst uitmaakt.<sup>6</sup> Poetin, en met hem de meeste Russische leiders en burgers, wil dat Rusland het respect krijgt dat het in zijn ogen verdient. Dit houdt in zijn perceptie in dat de Amerikaanse pogingen Rusland geopolitiek te omsingelen, moeten worden stopgezet. De steun aan niet-Russisch gezinde leiders in Georgië en Oekraïne, de uitbreiding van de NAVO met leden die tot het voormalig sovjet-imperium behoorden, de toenemende samenwerking tussen het bondgenootschap en landen als Moldavië en Georgië worden alle gezien als bedreiging van Ruslands positie.

Stationering van een raketschild aan de Russische grens op grondgebied van voormalige bondgenoten wordt beschouwd als een Amerikaanse poging deze omsingeling te ondersteunen. Moskou heeft weinig vertrouwen in het Amerikaanse argument dat het systeem gericht is tegen de Iraanse en Noord-Koreaanse raketten: de Iraanse dreiging is uiteindelijk slechts denkbeeldig, terwijl er diplomatiek hard gewerkt wordt aan opheffing van de Noord-Koreaanse dreiging. Daarmee is het al dan niet bouwen van het raketschild verworden tot een politiek symbool: een toetssteen van de mate van succes van Poetins beleid. Dit staat geheel los van het feit dat militair gezien het raketschild in Polen en Tsjechië ongeschikt is om Russische raketten neer te halen. Het raketschild vormt een politieke belediging van Rusland en een ontkenning van zijn status. Moskou heeft er daarom veel voor over het Amerikaanse voornemen in de kiem te smoren, dit inclusief het opzeggen van het CFE-verdrag en de dreiging hetzelfde te doen met het INF-verdrag.<sup>7</sup>

Poetin beseft dat de droom van herstel van de geopolitieke positie van Rusland mogelijk wordt gemaakt door zijn grondstoffenpositie. Het hernieuwde Russische zelfvertrouwen betekent daarom niet dat hij de strijd met de Verenigde Staten wil aangaan. Economische expansie en binnenlandse stabiliteit zijn voor hem de belangrijkste bases om zijn doel te bereiken. Militaire macht is daarin niet dominant: een bewapeningswedloop zou derhalve contraproductief werken. Hoewel de Russische defensiebegroting sinds Poetins aantreden in 2000 met een factor vier is toegenomen, speelt bewapening een minder belangrijke rol in zijn beoogde internationale orde.<sup>8</sup>

## *Sinds Pearl Harbor loopt de droom van onkwetsbaarheid als een rode draad door het Amerikaanse veiligheidsbeleid*

nieuwe bewapeningsinspanningen, waarmee de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in de internationale politiek alleen maar toenemen. Dit is een ontwikkeling die versterkt wordt door het feit dat wapenbeheersing en wapenvermindering eveneens slachtoffer zijn geworden van de Amerikaanse droom. Teneinde de handen vrij te houden voor het ontwikkelen van een raketschild, stapte Bush in 2002 uit het ABM-verdrag (Anti-Ballistic Missile) – ooit gezien als hoeksteen van de nucleaire wapenbeheersing.

### **Rusland: geopolitiek herstel**

Dit alles maakt duidelijk dat een raketafweersysteem niet bevorderend werkt voor de internationale veiligheid, maar niet waarom Moskou zo sterk ageert tegen de voorgenomen bouw in Europa. Poetins verzet heeft niet zozeer te maken met een verlangen naar terugkeer van de Koude Oorlog,

Vandaar dat hij in een poging kool en geit te sparen de Amerikaanse president het aanbod deed, als alternatief voor het raketschild in Europa, gebruik te maken van een Russisch radarstation in Azerbeidzjan, eventueel aangevuld met een nog te bouwen radar in het zuiden van Rusland. Het geheel zou onder toezicht komen van de NAVO-Rusland Raad. Wellicht is het aanbod militair gezien niet echt een alternatief, het beoogde radarstation ligt veel te dicht bij de Iraanse grens, maar politiek gezien heeft het in het licht van het bovenstaande zeker zijn nut. Het biedt in elk geval de mogelijkheid uit de impasse te raken waarin de kwestie van het raketschild terecht dreigt te komen.

### Conclusie

Het raketschild in Europa betekent veel meer dan alleen een militaire maatregel tegen de mogelijke dreiging van Iraanse of Noord-Koreaanse lange-afstands-raketten: het heeft een dubbele symboolfunctie gekregen in de internationale politiek. Rusland eist zijn plek op onder de zon en ziet het tegenhouden van het raketschild als lakmoesproef van de acceptatie van zijn nieuwe rol. De Verenigde Staten zien het raketschild als belangrijke stap op weg naar het herwinnen van de verloren onkwetsbaarheid. Beide standpunten zijn sterk emotioneel geladen en moeilijk overbrugbaar. Hierdoor kan het raketschild leiden tot een ernstig politiek conflict. Nu al is het opmerkelijk te zien hoe snel begrippen en theorieën uit de Koude Oorlog terugkeren in zowel de retoriek van politici als in kranten en commentaren. Dank zij het feit dat Bush en Poetin geen belang hebben bij een nieuwe strijd, is verdere escalatie vooralsnog voorkomen.

Hoewel duidelijk is dat een raketschild uiteindelijk geen positieve uitwerking zal hebben op de internationale veiligheidssituatie, zullen de Europese bondgenoten thans weinig anders kunnen doen dan te proberen beide standpunten te overbruggen. Het Russische voorstel kan gebruikt worden als mogelijk startpunt. Daarbij is het van groot belang serieus onderzoek te doen naar de politieke en militaire gevolgen van het Amerikaanse raketschild voor Europa en de internationale politiek. Tegelijkertijd is het raadzaam wapenbeheersing en non-proliferatie te redden van de lichtzinnige benadering van Bush en Poetin. Voor de stabiliteit in Europa is het veel beter wanneer Rusland niet uit het CFE-verdrag treedt. Daarnaast moet met behulp van diplomatie voorkomen

worden dat Iran een nucleaire mogendheid wordt. Uiteindelijk is diplomatie en *niet* militaire technologie de meest aangewezen manier om antwoord te geven op de dreiging die voortkomt uit proliferatie van nucleaire wapens en rakettechnologie. De omslachtige en wellicht veel minder aansprekende diplomatieke benadering van het Noord-Koreaanse probleem laat zien dat met veel geduld en in samenwerking met andere belangrijke partners het mogelijk is een nucleaire bedreiging stap voor stap te neutraliseren, tegen veel minder politieke en economische kosten. Onveiligheid en onzekerheid zijn onlosmakelijk verbonden met internationale politiek. Diplomatie en wapenbeheersing kunnen deze onzekerheid terugdringen, raketafweersystemen niet.

### Noten

- 1 De voorgenomen stationering van tien raketten in Polen en het radarstation in Tsjechië worden aan dit systeem gekoppeld.
- 2 Philippe E. Coyle, 'The limits and liabilities of missile defense', in: *Current History*, november 2006, blz. 391-394.
- 3 Volgens het *Congressional Budget Office* (CBO) belopen de totale investeringen sinds 1983 meer dan \$100 miljard. In deze periode wordt jaarlijks \$10 miljard geïnvesteerd, meer dan het defensiebudget van landen als Nederland en Canada. Bij ongewijzigd beleid kunnen de investeringen toenemen tot \$15 tot 20 miljard in 2016 (zie: [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov)).
- 4 Zo stelde de *National Intelligence Estimate* in december 2001 vast dat een aanval met massavernietingswapens door terroristen of landen die gebruik maken van auto's, vliegtuigen of schepen, waarschijnlijker is dan een aanval met lange-afstands-raketten: deze wapens zijn goedkoper, gemakkelijker te vervoeren, moeilijker te traceren en hebben geen last van een raketschild. Zie Michelle Ciarrocca, 'Missile Defense All Over Again', in: *Policy Brief*, oktober 2004.
- 5 Zo wordt gevreesd dat Iran werkt aan het plaatsen van eenvoudige koppen op zijn *Shahab-3* en -4 raketten.
- 6 Zie voor een goede analyse: Jeffrey Mankoff, 'Russia and the West: Taking the Longer View', in: *The Washington Quarterly* 30(2), blz. 123-135.
- 7 Het INF-verdrag regelt de afschaffing van middellange-afstands-raketten.
- 8 Zo zijn de nieuwe strategische raketten onderdeel van een al eerder vastgestelde vervanging tot 2015, en geen directe reactie op het voorgenomen raketschild.

Arjan van den Assem is als universitair docent verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.



## Oekraïense crisis, Europese passiviteit

Oekraïne staat vrijwel stil, voert weinig tot geen hervormingen door en leeft in politieke onzekerheid, terwijl de instituties van het land en het geloof in de democratie lijden onder de machtsstrijd aan de top. Dat is de situatie waarin Oekraïne verkeert, drie jaar na de Oranje Revolutie.

Na veel getouwtrek is er in mei uiteindelijk overeenstemming bereikt: op zondag 30 september zal er een nieuw parlement in Oekraïne worden gekozen. Daarmee krijgt Oekraïne de kans op te krabbelen vanuit de diepe crisis waarin het land in de lente van 2007 verzeild raakte. Toen bereikte de machtsstrijd tussen de twee Viktors van Oekraïne, president Joesjtsjenko en premier Janoekovitsj, een voorlopig hoogtepunt. Het kamp van de premier weigerde te accepteren dat de president nieuwe verkiezingen uitschreef om uit de impasse te raken die na de parlementsverkiezingen van maart 2006 was ontstaan, met een wankel meerderheid voor een premier die van een andere politieke kleur was dan de president. De Oekraïense democratie is nog te jong om zo'n periode van *cohabitation* ongeschonden te kunnen overleven.

Uiteindelijk leidde deze strijd tot ontbinding van het Oekraïense parlement in april 2007 door Joesjtsjenko. Ondanks fel verzet had het kamp van Janoekovitsj na weken van spanning en demonstraties geen andere keuze dan toegeven – of een poging te wagen Joesjtsjenko met geweld af te zetten. Er komen dus verkiezingen, zij het iets later dan Joesjtsjenko had gewild. Hier volgt een voorbeschuwing op de naderende parlementsverkiezingen, met enkele kritische noten over het Europese beleid.

### Protesten op straat, druk op politiek

Er zijn veel protesterende Oekraïners in Kiev op straat te vinden. Zij laten een proteststem horen tegen de politieke spelletjes die er over hun hoofden heen worden gevoerd, zonder dat hun materiële situatie verbetert. Vooral buiten de grote steden zijn de inkomens laag, terwijl de prijzen na de golf van privatiseringen fors stegen. Politici doen beloften waar alleen hun kiezers zich aan moeten houden – het is een uitspraak van Jacques Chirac, maar hij geldt ook in Kiev, waar vanaf 1991 romantische illusies gekoesterd werden over de zegeningen van de liberale wereld. De pro-Westerse Joesjtsjenko verklaart het

land te willen vormen naar Europese waarden en standaarden, maar hij is bij gebrek aan een politieke meerderheid niet in staat geweest zelfs het begin van een coherent programma te verwezenlijken. Janoekovitsj, nog altijd bondgenoot van Poetin, zegt dat het onwenselijk is Oekraïne afhankelijk te maken van de EU. Hij richt zich eerder op de Russische politieke lijn. Ook in zijn programma van 'multivectorisme', ofwel het aanknopen en onderhouden van warme banden met zowel Rusland als de Europese Unie, is de coherentie niet onmiddellijk zichtbaar. Julia Timosjenko, de *pasionaria* van het Oekraïense liberalisme, heeft een eenvoudiger en dus beter doortimmerd verhaal, maar zij krijgt de kans niet er iets van te verwezenlijken. Intussen verkeert Oekraïne in een moeizaam proces van opbouw van de democratische staat.

En niet alleen in Kiev heerst onvrede, ook in de haven van Odessa klinkt er protest. Deze protesten richten zich tegen de NAVO-schepen die de haven feestelijk binnenvaren om het tienjarig partnerschap tussen NAVO en Oekraïne te vieren. In Brussel verklaarde NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer op 9 juli 2007 tijdens de partnerschapsviering dat de deuren voor Oekraïne geopend blijven, maar dat de voortzetting en de toekomst van de speciale band tussen NAVO en Oekraïne afhangen van de Oekraïense bevolking en de politieke leiders in het land.<sup>1</sup> Die uitspraak was veelzeggend. Klaarblijkelijk zag zelfs de hyper-atlanticus De Hoop Scheffer in dat een spoedig NAVO-lidmaatschap voor Oekraïne meer een probleem zou vormen dan een oplossing. De verhouding met Moskou zou er aanzienlijk door verslechteren, en daar zou weinig of niets tegenover staan. Oekraïne kan niet rekenen op Westerse steun bij een (overigens zeer onwaarschijnlijke) Russische militaire aanval en het krijgt hooguit economische hulp als de energieprijzen verder stijgen (het wapen waar Moskou in de 21ste eeuw bij voorkeur naar grijpt). Oekraïne is bovendien ook nu al actief in internationale militaire samenwerking bij vredeshandhaving. Daar is een lidmaatschap van de NAVO niet voor nodig.

### Bevoegdheden

Eind maart jl. werd er in Kiev enkel nog gestreden om de bevoegdheden van president, premier en par-

lement en zakte het land weg in iets dat sterk begon te lijken op chaos. Iedere dag dat de strijd langer duurde, knabbelde de ene Viktor aan de stoel van de andere. Joesjtsjenko zocht steun bij de Europese Unie en de Verenigde Staten, terwijl zijn medestanders in het parlement, de *Verkhovna Rada*, door Janoekovitsj werden weggekocht met ministersposten en mooie beloften. Sommige Oekraïense parlementariërs dragen verbazend zware Zwitserse horloges, die een stuk gecompliceerder zijn dan hun financiële positie. De rechtmatigheid van vrijwel elk besluit van president Joesjtsjenko werd en wordt door deze horlogedragers in twijfel getrokken. Omgekeerd betwistte het kamp van Joesjtsjenko de rechtmatigheid van het overlopen van deze gretige parlementariërs.

De oorzaak van een aantal moeilijkheden is te vinden in de jonge grondwet. Deze is vaag over de precieze verdeling van de verantwoordelijkheden, maar staat in principe alleen het overlopen van hele fracties toe, niet van enkelingen. Deze grondwet zal moeten worden aangepast, om niet nogmaals in de val van onduidelijkheden van de ontluikende Oekraïense democratie te lopen. Er moet helderheid zijn over de bevoegdheden van parlement, premier en president, indien Oekraïne als een democratische staat wil functioneren. Anders kunnen de Oekraïners beginnen met aftellen naar de volgende impasse.

Dat is niet wat de meeste Oekraïners willen. Het is evenmin wat de Europese Unie wil. Een stabiele en gezonde democratie aan de Europese oostgrens is in het grootste belang van de hele Unie. Oekraïne kan als open democratie een voorbeeld zijn voor andere voormalige sovjetrepublieken. Kiev kan een grote rol spelen als stabiliserende factor rondom de Zwarte Zee. Bovendien kan behoedzame diplomatie vanuit Kiev op langere termijn resultaat boeken in Moskou, zelfs al biedt de huidige confrontatiepolitiek van het Kremlin daar nu geen opening toe. Maar de EU moet, naast kritische steun leveren aan Kiev, ook de hand in eigen boezem steken en zich afvragen wat de invloed van het EU-beleid tot nu toe is geweest.

### **Europees Nabuurschapsbeleid: teleurstelling**

In 2003 lanceerde de Europese Unie het initiatief *European Neighbourhood Policy* (ENP), dat het begin moest zijn van een hecht partnerschap tussen de EU en Oekraïne. Daaruit volgde ook het Actieplan EU-Oekraïne, een breed samenwerkingsprogramma op allerlei gebieden, van belastinghervorming tot

culturele uitwisseling, van marktopening tot bestrijding van vrouwenhandel. Dat programma heeft zijn vruchten afgeworpen. Toch hebben Oekraïense delegaties in het Europees Parlement herhaaldelijk gepleit voor verdergaande concrete stappen van de EU, waarmee ook de weg naar EU-lidmaatschap zou worden geopend. In het Europees Parlement is daarop, vooral onder druk van Poolse en Britse afgevaardigden, gereageerd met een pleidooi voor een *associatieverdrag* met Oekraïne, als aanloop naar een kandidatuur voor de EU.

De Oekraïense bevolking heeft na de Oranje Revolutie in 2004 niet duidelijk genoeg ondervonden dat de EU de keuze voor de democratie respecteert en steunt, en dat zij als mede-Europeanen ooit welkom zullen zijn in de Unie. In plaats daarvan klonk bedremmelde stilte over de toekomstige verhoudingen, maar werden tegelijkertijd visa voor de EU een stuk duurder. Een onbegrijpelijk besluit, want voor Oekraïense burgers betekende 65 euro een weekinkomen en een reële rem op reizen en uitwisseling. Pas in juni van dit jaar kwam hierin verandering.

### **Oekraïne kan als open democratie een voorbeeld zijn voor andere voormalige sovjetrepublieken**

Visa zullen sneller afgegeven worden, vooral voor beroepsgroepen die veel reizen. De kosten gaan omlaag naar 35 euro voor alle Schengen-landen. Studentenvisa worden gratis, evenals visa voor andere groepen, zoals gehandicapten, journalisten en ouderen (in die volgorde, in het persbericht over de nieuwe regeling).

Het zigzag-visa-beleid duidde tot voor kort niet op enige Europese gretigheid ten aanzien van uitwisseling. De recente verbetering is daarom welkom als politiek teken in de richting van Kiev. En tegenover de half-gesloten, straks half-open deuren staat dat de EU wel degelijk veel kennis overdraagt, en dat is essentieel. Oekraïne kan Europese *know-how* goed gebruiken bij energiebesparing (het land zou gemakkelijk met de helft minder gas toekunnen) en bij aanpassing van wetten ten behoeve van een open economie. Nederlandse ambtenaren helpen mee aan belastinghervormingen, en die zijn hard nodig, wil Oekraïne gezonde staatsfinanciën opbouwen. Hoe nuttig ook, opnieuw blijft de boodschap min of meer onzichtbaar voor de Oekraïense burgers. De

Oekraïners dreigen bij gebrek aan duidelijke stappen teleurgesteld te raken, niet alleen in de economische hervormingen – dat zou heel begrijpelijk zijn – maar in het democratische proces zelf. Velen vragen zich af welke zin democratisering heeft als het leven voor de meeste mensen alleen maar moeilijker is geworden. Het Kremlin staat aan de zijlijn te lachen: jullie kiezen voor Europa, maar Europa kiest niet voor jullie.

### **Pleidooi voor versnelde samenwerking**

De vraag van een mogelijke Oekraïense kandidatuur voor de EU is nog in geen jaren aan de orde. De EU is er niet klaar voor – eerst moet er een nieuw verdrag zijn, voordat over nieuwe kandidaten kan worden gesproken. Bovendien moeten de tien nieuwe lidstaten volledig in de Unie zijn geïntegreerd, voordat nieuwe kandidaten zich kunnen aandienen. Dat is nog een langdurig proces, zowel economisch als politiek, en het verloopt minstens zo diepgaand in de oude lidstaten als in de nieuwe. Oekraïne is zelf ook mijlenver van een kandidatuur verwijderd: politiek, economisch, juridisch en institutioneel. Maar Oekraïne is onmiskenbaar een Europees land en het zal op zeker moment op de deur kloppen. Dan zal de EU die deur moeten openen, zoals het hoort volgens het EU-verdrag. Het is voor Kiev een belangrijk teken als we dat toekomstbeeld helder en positief schetsen.

Nog veel belangrijker is het om het beleid van nabuurschap een nieuwe fase in te laten gaan. Dat vraagt vooral om erkenning van de ontwikkeling van de Oekraïense samenleving, die meer dan vijftien jaar na het uiteenvallen van de Sovjetunie klaar staat om zelf, lokaal, aan de basis, verantwoordelijkheid te nemen in de keuze, de opzet en de uitvoering van samenwerkingsprojecten. Het heeft geen zin om *top-down* vanuit Europa projecten te komen aanleveren, die – en dat geldt in het bijzonder voor het Tacis-programma – te vaak eendagsvliegen zijn geweest en nauwelijks passen in een lange-termijnbeleid van Oekraïne zelf. Het heeft evenmin zin een nabuurschapsbeleid op te zetten dat in woorden heel ambitieus klinkt, maar waarvan de concrete uitwerking miezerig blijft, zonder zichtbaar resultaat op hoofdlijnen.

Dezelfde fout is gemaakt tegenover de toenmalige USSR, nu zestien jaar geleden. In plaats van Michail Gorbatsjov toen voluit te steunen op de G7-top in Londen, in juli 1991, en leningen aan de Sovjetunie te zien als noodzakelijke uitgaven, als vredes-divi-

dend dat oneindig veel minder zou kosten dan de aankoop van nieuwe wapens, bleef Gorbatsjov met lege handen staan. De Westerse leiders misten de wendbaarheid van geest om uit het Koude-Oorlogsdenkens te stappen. De beer moest op de knieën. De gevolgen van die noodlottige keuze ondergaan de Russen nu nog. Nationalistisch en xenofob geweld, sociale desintegratie en corruptie volgden, de democratie is in Moskou op de terugtocht. Dat alles ligt natuurlijk allereerst aan de Russische leiders zelf, maar het Westen speelde door zijn passiviteit een negatieve rol.

Oekraïne is Rusland niet. De persvrijheid is er sinds Joesjtsjenko president werd volledig, de mensenrechten worden er in het algemeen beter gerespecteerd dan ooit. Maar alleen een ambitieuze Europese politiek van verdere toenadering tot Oekraïne, één van onze grootste buurlanden, kan een nieuwe dynamiek teweegbrengen en voorkómen dat de Oekraïense burgers zich teleurgesteld en gedesillusioneerd afwenden van de democratisering van hun land.

### **Noot**

1 [www.nato.int/docu/update/2007/07-july/e0709a.html](http://www.nato.int/docu/update/2007/07-july/e0709a.html)

Thijs Berman is lid van het Europees Parlement voor de PvdA.  
Anne Dankert is beleidsmedewerker van Thijs Berman.

# Afghaanse problematiek vereist regionale aanpak

Het Westen beloofde in 2001 de bevolking van Afghanistan dat het zou zorgen voor een stabiel, veiliger en welvarender land. Vooralsnog is daar weinig sprake van. Zo publiceerde de Internationale Commissie van het Rode Kruis op 12 juni jl. een verklaring over de veiligheidssituatie, waarin gesteld werd dat de onveiligheid in Afghanistan de afgelopen twaalf maanden niet langer beperkt is gebleven tot het zuiden, maar zich verspreid heeft naar delen van het oosten, westen en noorden van het land.<sup>1</sup>

## International Security Assistance Force (ISAF)

De door de NAVO geleide ISAF heeft haar operatiegebied sinds 5 oktober 2006 over het gehele grondgebied van Afghanistan uitgestrekt. Niet minder dan 37 landen (26 NAVO- en 11 niet-NAVO-lidstaten) leveren militaire bijdragen aan deze 41.000 militairen tellende stabiliseringsmacht.<sup>2</sup> ISAF telt 25 over het gehele land verspreide Provinciale Reconstructie Teams (PRT's). De PRT's bestaan uit militair en civiel personeel dat de veiligheids- en reconstructie-activiteiten in het hen omringende gebied coördineren. Het doel van de door de VN-Veiligheidsraad gemandateerde ISAF-operatie is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken, dat die op termijn zelfstandig in staat zijn de veiligheid en stabiliteit in het eigen land te waarborgen. Daarnaast jaagt een door Amerikanen geleide 8.000 militairen tellende coalitie, in het kader van 'Operation Enduring Freedom' (OEF), op terroristen en traint ze Afghaanse militairen. De commandant van OEF is voor de noodzakelijke coördinatie tussen beide militaire operaties tevens plaatsvervangend commandant van ISAF.

## 'Comprehensive approach'

ISAF hanteert een geïntegreerde benadering van 'veiligheid, wederopbouw en goed bestuur', gebaseerd op het uitgangspunt dat veiligheid en ontwikkeling onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn.<sup>3</sup> Conflicten zijn immers niet langer lineair, maar hulp, militaire operaties en diplomatie dienen gelijktijdig plaats te vinden in een land als Afghanistan. ISAF moet de veiligheidsvoorwaarden scheppen waarbinnen overheidsfunctionarissen en NGO's

aan wederopbouw en ontwikkeling kunnen werken. Ieder land geeft daar op zijn eigen wijze invulling aan. Het Nederlandse PRT in Uruzgan hanteert het zogenoemde 3D-concept (*Defence, Diplomacy and Development*). De leiding van dit PRT bestaat dan ook uit een militair, een vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken en twee vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking.<sup>4</sup>

De ontwikkelings- en wederopbouwprojecten in het zuiden van Afghanistan ondervinden echter de nodige vertraging vanwege de onveilige situatie. In deze regio wordt frequent gevochten tussen voornamelijk Britse, Canadese en Nederlandse eenheden van ISAF en de Taliban. De commandant van het zuidelijk regionaal commando, de Britse generaal Page, noemt zijn belangrijkste taak dan ook 'to provide force'.<sup>5</sup>

Het in beginsel bruikbare concept van de PRT kent in de praktijk twee tekortkomingen.<sup>6</sup> In de eerste plaats is er geen standaardproduct, maar heeft ieder nationaal PRT een verschillend mandaat. Sommige PRT's leggen de nadruk op veiligheid, andere kennen prioriteit toe aan wederopbouw en ontwikkeling en sommige PRT's doen beide. Weer andere PRT's zijn gepreoccupeerd met het beveiligen van hun eigen troepen en doen verder weinig. Als het geld voor het PRT rechtstreeks uit de nationale hoofdstad komt, geeft het PRT bovendien eerder gehoor aan de instructies uit eigen land dan dat het aan de wensen van de commandant van ISAF of de regering in Kaboel tegemoetkomt.

In de tweede plaats laat de coördinatie tussen PRT's en NGO's te wensen over. Sommige NGO's maken zich er zorgen over dat de PRT- en de NGO-activiteiten te veel gelijkenis vertonen en dat de Afghanen door de wederopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten van de PRT's vaak geen onderscheid maken tussen de PRT's en NGO's. Hierdoor worden juist NGO's soms als partijdig beschouwd en zijn ze kwetsbaar voor aanvallen door opstandelingen.

## Problemen

Voornaamste probleem voor ISAF vormen al enige tijd de *vele burgerslachtoffers*.<sup>7</sup> In 2006 vielen onder

de ongeveer 4.000 Afghaanse slachtoffers zo'n 1.000 burgers te betreuen. Het aantal ISAF-troepen is ontoereikend voor het afdekken van een gebied zo groot als Afghanistan. Hierdoor worden de Taliban en Al-Qaeda vaak vanuit de lucht bestreden, waarbij soms tientallen onschuldige burgers het leven laten. Gemeten naar het aantal ISAF-militairen per vierkante kilometer in Afghanistan zou de stabiliseringsmacht in Kosovo in plaats van 16.000 militairen slechts 415 militairen omvatten. De Sovjetunie was in de jaren '80 met niet minder dan 120.000 militairen in Afghanistan aanwezig.<sup>8</sup>

Een van de gevolgen van het onvoldoende aantal troepen was bijvoorbeeld dat na de (gevechts)operatie *Medusa* vorig jaar het niet mogelijk was voldoende troepen achter te laten, om de op de Taliban veroverde gebieden veilig te houden. De burgerslachtoffers doen bovendien ernstig afbreuk aan het vermogen van de NAVO en de regering-Karzai de Taliban en Al-Qaeda te isoleren. De steun

## **Afghanistan heeft dringend behoefte aan wegen, elektriciteit en irrigatie**

van de bevolking voor ISAF is dan ook afgenomen. Het probleem is niet zozeer het gebrek aan precisiewapens, maar het gebrek aan 'human intelligence'.

Belangrijke beperkingen in het optreden van ISAF zijn de *caveats* (operationele voorbehouden), die sommige NAVO-lidstaten hebben gemaakt. Deze betreffen bijvoorbeeld het beperken van patrouilles tot bij daglicht en een geografisch gebonden inzet. Zo hebben slechts enkele landen troepen naar het zuiden willen sturen, terwijl deze daar het hardst nodig zijn. Op de NAVO-top in Riga, in november 2006, hebben sommige landen, waaronder Nederland, hun voorbehouden laten varen. Hoewel solidariteit en het delen van risico's de pijlers van de NAVO vormen, zijn sommige lidstaten nog steeds weinig geneigd hier metterdaad invulling aan te geven.

Ook is bij ISAF sprake van een *hoge frequentie van rotaties*. Veel landen, waaronder Nederland, hanteren een uitzendtermijn van vier maanden en voor sleutelfuncties zes maanden. In het bijzonder voor militaire commandanten is dit onvoldoende tijd om een relatie met lokale politici en NGO's op te bouwen en operationele kennis te vergaren. De lokale bevolking

ervaart de frequente rotaties soms ook als een gebrek aan 'commitment' van de militair.

De *illegale papaverteelt* vormt een ander obstakel voor vooruitgang in Afghanistan. Afghanistan is de grootste producent in de wereld van opium en 90% van de heroïne heeft er zijn oorsprong.<sup>9</sup> De papaverteelt is de belangrijkste inkomstenbron voor de lokale bevolking en ondergraaft goed bestuur op alle niveaus. De papaveroogst zal in 2007 tussen de 165.000 en 195.000 hectare omvatten en is daarmee minstens even groot als in 2006. De vernietiging van de opiumteelt gaat vooral ten koste van de kleine boeren en treft niet de handelaren en corrupte autoriteiten. Alternatieve bestaansmogelijkheden voor de boeren zijn slechts spaarzaam beschikbaar. De papaververnietiging door de Afghaanse autoriteiten bemoeilijkt voor ISAF het winnen van de *hearts and minds*.

Een nieuw probleem voor ISAF vormt de dreiging van *improvised electronic devices* (IED's) en *zelfmoordterrorisme*. Het aantal zelfmoordaanslagen is van 18 (2005) gestegen tot 116 (2006); het aantal aanslagen met IED's van 530 tot 1.297 in 2006. De Taliban heeft geconcludeerd dat zelfmoordaanslagen veel effectiever zijn dan andere tactieken om Afghaanse en coalitiestrijdkrachten te doden. Zelfmoordaanslagen hebben met minimale middelen een maximale uitwerking. Data tonen aan dat wanneer de opstandelingen de Amerikaanse en coalitietroepen rechtstreeks aanvallen, er slechts een kans van 5% is slachtoffers te maken. Met zelfmoordaanslagen wordt de kans om mensen te doden en vrees in te boezemen bij de bevolking vele malen groter. ISAF heeft nog geen adequaat antwoord op deze nieuwe dreigingen.<sup>10</sup>

Afghanistan kampt ook met aanzienlijke corruptieverschijnselen. Zowel in het ministerie van binnenlandse zaken als bij de rechterlijke macht komt dit veelvuldig voor.<sup>11</sup> Bovendien is er bij de ambtenaren een gebrek aan basisvaardigheden, uitrusting en middelen. Zonder effectieve en betrouwbare bestuurders, politie en rechters kan de staat weinig doen aan de interne veiligheid. Het ontbreken van een degelijk en betrouwbaar rechtssysteem bemoeilijkt de taakuitvoering van ISAF en het creëren van een stabiele samenleving.

Ten slotte is – al of niet terecht – de perceptie ontstaan dat in Afghanistan *het prestige van de NAVO* op het spel staat.<sup>12</sup> Sommigen beschouwen ISAF als een lakmoesproef voor de NAVO, die moet slagen indien

de alliantie een relevante rol wil spelen in de mondiale veiligheid in de 21ste eeuw. Indien de missie in Afghanistan niet succesvol verloopt, zou dit kunnen leiden tot een uitholling van de alliantie en uiteindelijk een bedreiging vormen voor haar voortbestaan.

### **Afghaanse leger en politie**

Verheugend is in ieder geval de voortgang die gemaakt wordt bij de opbouw van het Afghaanse leger. Amerikaanse, Australische, Britse en Franse mentoren verzorgen de professionele training van het leger, die Afghanistan ook een nationale identiteit verschaft.<sup>13</sup> Het Afghaanse leger telt zo'n 43.000 militairen. Binnen twee jaar moeten dit er zo'n 70.000 zijn. Afghaanse troepen nemen ook in toenemende mate met ISAF-troepen deel aan de gevechtsoperaties in het zuiden. In deze regio zijn drie Afghaanse brigades ingezet. Hoewel deze brigades in beginsel in staat zijn zelfstandig militaire operaties uit te voeren, beschikken ze niet over voldoende wapens, voertuigen en vliegtuigen. Het Afghaanse leger ondervindt wel ruime acceptatie van de bevolking.

Minder positief zijn de berichten over de Afghaanse politie, die als corrupt bekend staat en goed leiderschap ontbeert.<sup>14</sup> Politie-agenten, die minder betaald krijgen dan de Taliban, zijn ontvankelijk voor omkoping, terwijl hun slechte uitrusting en haveloze uniformen weinig respect afdwingen bij de bevolking. Van de beoogde 82.000 politie-agenten zijn er 62.000 getraind, met Duitsland als 'lead nation'. Niet alleen de kwaliteit van training is minder dan die van het leger, maar de Verenigde Staten en Duitsland hanteren bovendien bij de opleiding en training van de Afghaanse politie uiteenlopende benaderingen ten aanzien van het type politie. Terwijl Duitsland een gendarmerie-achtige politie nastreeft, staat de Verenigde Staten een meer militaire politie voor ogen. De EU heeft inmiddels in het kader van het Europees Veiligheids en Defensie Beleid (EVDB) een 196 functionarissen tellende politiemissie naar Afghanistan gestuurd om voor een effectiever coördinatie van de politiehervorming te zorgen.

### **Civiele inzet**

Alom wordt erkend dat er voor Afghanistan géén militaire oplossing bestaat. Er is echter een groot gebrek aan civiele inzet en fondsen. Er bestaat vooral dringend behoefte aan wegen, elektriciteit en irrigatie.<sup>15</sup> Zo beschikken vele Afghanen over minder elektriciteit dan vijf jaar geleden. De

Verenigde Naties en de Europese Unie tonen een te zwak profiel in Afghanistan.

Een belangrijk probleem vormt ook de coördinatie van de activiteiten van de internationale gemeenschap in Afghanistan.<sup>16</sup> Een belangrijke stap voorwaarts op dit gebied is de instelling van de *Policy Action Group* (PAG). Dit overleg bestaat uit de speciale vertegenwoordiger van de VN, de belangrijkste ambassadeurs en de commandant van ISAF. Het wordt voorgezeten door president Karzai.

### **Pakistaans-Indiase rivaliteit**

Minstens zo belangrijk als de rol van de diverse spelers in Afghanistan zelf, is die van de buurlanden. Zo vormt het buurland Pakistan waarschijnlijk de belangrijkste sleutel in de stabilisering van Afghanistan. In feite is stabilisering in beide landen onverbreekbaar met elkaar verbonden.<sup>17</sup> Pakistan heeft echter zowel geopolitieke als binnenlandse redenen om Afghanistan te destabiliseren. Geopolitiek vreest Pakistan voor een onafhankelijke Afghaanse staat die aan India is gelieerd. Deze 'India-factor' bepaalt voor een belangrijk deel het Afghanistan-beleid van Pakistan.

Islamabad ziet Afghanistan nog steeds als een land dat strategische diepte kan verschaffen, waarin het zich kan terugtrekken in het geval van een oorlog met aartsvijand India. New Delhi vreest op zijn beurt voor een islamitische radicalisering van Afghanistan, vooral wanneer deze wordt gesteund vanuit Pakistan. De offensieve operaties die belangrijke *jihad*-organisaties vanuit Pakistan in Afghanistan en Kasjmir uitvoeren, komen uit hetzelfde religieuze fundamentalisme voort.

De Pakistanen zijn ook niet vergeten dat, tijdens het door hen in het zadel geholpen Taliban-regime, India – naast Rusland en Iran – de oppositionele Noordelijke Alliantie trainde, uitrustte en financierde. De Pakistaanse vrees voor India is de laatste tijd weer aangewakkerd door de banden die India met de huidige Afghaanse regering heeft aangeknoopt.<sup>18</sup> Zo heeft New Delhi \$565 miljoen bijgedragen aan Afghaanse wederopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten. India onderstreept hiermee zijn aspiraties ook in Zuidwest-Azië een regionale economische mogelijkheid te worden, die klaar staat om regionale verantwoordelijkheden op zich te nemen.

Islamabad beschuldigt bovendien New Delhi ervan dat de opening van Indische consulaten in Afghanistan meer te maken heeft met India's topgeheime inlichtingenagentschap (de 'Research and

Analysis Wing') dan met humanitaire hulp. Bovendien zou India ook netwerken van terroristenkampen in Afghanistan hebben opgericht. Daarnaast beticht het hoofd van de Pakistaanse provincie Baluchistan de Indische geheime diensten ervan betrokken te zijn bij 40 terroristenkampen in zijn provincie, die de opstand voor afscheiding van zijn provincie steunen.

Kortom, Islamabad voelt zich door de groeiende politieke, militaire en economische banden van India met zowel Afghanistan als de Verenigde Staten steeds meer gemarginaliseerd.

### De Durand-lijn

Binnenslands zien de Pakistaanse elites liever dat de ambities van de Pashtuns in het Afghaans-Pakistaans grensgebied in Afghanistan worden gerealiseerd dan dat de Pashtuns een grotere autonomie in Pakistan verkrijgen, om maar te zwijgen van het schrikbeeld van een onafhankelijk Pashtunistan. Een belangrijk twistpunt tussen Afghanistan en Pakistan vormt in dit verband de Durand-lijn. Deze naar de Britse minister Mortimer Durand genoemde Brits-Indische grens werd in 1893 ingesteld, waarmee de Pashtuns die in het grensgebied van Afghanistan en Pakistan wonen, kunstmatig werden opgesplitst.<sup>19</sup> Afghanistan – dat als enig land in 1947 tegen het Pakistaans lidmaatschap van de Verenigde Naties stemde – weigert deze grens echter te erkennen, mede vanwege het oude ideaal van een 'Groot-Afghanistan'. Het was dan ook voorspelbaar dat Afghanistan het Pakistaanse voorstel, vorig jaar, om de grens met een hek af te sluiten, afwees.

De vijandelijkheden in het zuiden van Afghanistan vinden namelijk voor een belangrijk deel hun oorsprong in de voornamelijk door Pashtuns bewoonde grensgebieden van Pakistan.<sup>20</sup> Een groot deel van de steun aan de Taliban komt uit deze semi-autonome, wetteloze tribale gebieden langs de Afghaanse grens, waar de bevolking etnisch nauw verbonden is met de Afghanen en de vijandigheid tegen de Verenigde Staten zeer groot is. In deze regio bevinden zich vele Koran-scholen (*madrasas*) en trainingskampen van de Taliban. Pakistan biedt op deze wijze 'strategische diepte' aan de Taliban, in hun strijd tegen de NAVO en de Afghaanse regering.

Het is bovendien een publiek geheim dat de Pakistaanse inlichtingendienst nog steeds samenwerkt met de Taliban en andere opstandige groepen, die vanuit de grensgebieden operaties in Afghanistan uitvoeren.<sup>21</sup> Volgens opgave van UNHCR passe-

ren over en weer iedere dag zo'n 40.000 tot 50.000 personen de grens.<sup>22</sup> Het Pakistaanse leger heeft zich de laatste jaren uit de grensgebieden Noord- en Zuid-Waziristan en Bajaur teruggetrokken. Eind 2005 sprak de regering van president Musharraf met lokale stamleiders in Zuid-Waziristan af dat het Pakistaanse leger de wapens neer zou leggen als de stamleiders hun medewerking aan aanslagen in Afghanistan zouden intrekken. Soortgelijke overeenkomsten werden vorig jaar in Noord-Waziristan en dit jaar in Bajaur gesloten. Sindsdien zijn de aanvallen in Afghanistan alleen maar toegenomen.<sup>23</sup> Volgens Islamabad waren deze overeenkomsten noodzakelijk omdat het leger te grote verliezen leed in deze tribale gebieden. Sinds 2004 zijn daar zeker 700 soldaten om het leven gekomen. Na de bestorming van de Rode Moskee in Islamabad door het Pakistaanse leger op 10 juli jl. volgde overigens een golf van geweld in het land en is het leger Noord-Waziristan binnen gevallen, waarmee een eind kwam aan het tien maanden oude bestand.

President Musharraf voert in feite een tweesporbeleid, door enerzijds te proberen de Verenigde Staten te vriend te houden in hun strijd tegen het terrorisme en anderzijds de radicale elementen in de Pakistaanse samenleving te accommoderen.

### Tot slot

De weg naar een veilig en stabiel Afghanistan is nog lang.<sup>24</sup> Na de val van het Taliban-regime in het najaar van 2001 is Afghanistan ten onrechte enkele jaren van de top van de politieke agenda verdwenen, hetgeen zich nu wreekt. De toenemende activiteiten van de opstandelingen zijn voor een belangrijk deel te wijten aan falend beleid van de Verenigde Staten, het bewind van president Karzai en de rest van de internationale gemeenschap. Zij verzuimden gebruik te maken van de relatieve rust die volgde na de ineenstorting van het Taliban-regime eind 2001, om de nieuwe Afghaanse overheid te versterken. Het aanvaarden van een grondwet en het houden van verkiezingen zijn onvoldoende remedies gebleken om een eind te maken aan de macht van de *warlords* en de corruptie. Verandering is alleen mogelijk wanneer de bevolking gelooft dat het veranderen van de *status quo* de kosten waard is.<sup>25</sup>

Een belangrijke reden voor de stagnatie was ook de aversie die de Amerikaanse regering tot in 2003 tegen 'nation-building' toonde. Zo verzette ze zich aanvankelijk tegen een omvangrijke en geografisch



uitgebreide rol voor ISAF. Ook de Amerikaanse economische steun was in het begin vrij beperkt. Terwijl Afghanistan het eerste jaar na de val van de Taliban slechts 500 miljoen dollar aan steun ontving, werd aan Irak het eerste jaar na de invasie niet minder dan 18 miljard dollar toegekend.

Maar hoeveel geld de donoren ook steken in de wederopbouw van Afghanistan, de ISAF-missie zal nooit een succes worden zonder de regio erbij te betrekken. Studies over 'nation-building' en 'counterinsurgency' concluderen immers dat het vrijwel onmogelijk is een ontwrichte samenleving weer veilig en stabiel te maken zonder de steun van buurlanden.<sup>26</sup> Daarnaast is noodzakelijk dat een eind wordt gemaakt aan de activiteiten van opstandelingen die steun van buitenaf krijgen en over aan de overzijde van de grens gelegen uitvalsbases beschikken.

Het is dan ook zaak dat de NAVO de regionale spelers bij de dynamiek van Afghanistan betreft.<sup>27</sup> Regionale actoren, zoals Pakistan, India en Iran, dienen ervan overtuigd te worden dat het gewenst is hun volledige steun aan het Afghaanse vredesproces te verlenen. Alleen door deze landen bij het vredesproces te betrekken, bestaat er kans op een stabiel Afghanistan. De verhouding tussen Pakistan en Afghanistan dient hierbij de hoogste prioriteit te krijgen. Anders zullen de ISAF-troepen voortdurend risico's blijven lopen.

## Noten

- 1 [www.icrc.org](http://www.icrc.org)
- 2 [www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf\\_placemat.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf)
- 3 *UK operations in Afghanistan*, House of Commons, Defence Committee, Thirteenth Report of Session 2006-07, Londen, blz. 12-13.
- 4 Kees Homan, 'De militair en wederopbouw: zo civiel als mogelijk en zo militair als noodzakelijk', in: *Internationale Spectator*, februari 2007, blz. 64-65.
- 5 Briefing Southern Regional Command van ISAF in Kandahar op 21 mei 2007.
- 6 *A.w. noot 3*, blz. 95.
- 7 'No way to win hearts and minds', in: *The Economist*, 9 mei 2007.
- 8 Zie voor een tegenstander van meer troepen: Rory Stewart, 'Meer troepen is niet het antwoord. Behoeft aan nieuwe strategie voor Afghanistan en Irak, maar ook voor Pakistan', in: *NRC Handelsblad*, 28/29 juli 2007.
- 9 Brian Cloughley, 'Drugs and Instability in Afghanistan', in: *Newsbrief*, The Royal United Services Institute, februari 2007, blz. 20-24.
- 10 Seth G. Jones, 'Pakistan's Dangerous Game', in: *Survival*, 1, 2007, blz. 23.
- 11 Barnett R. Rubin, *Still Ours to Lose: Afghanistan on the Brink*, Written Testimony Senate Foreign Relations Committee, 21 september 2006.
- 12 Paul Gallis, 'NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance', in: *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Washington, 16 juli 2007.
- 13 Cameron Scott, *Assessing ISAF: A Baseline Study of NATO's Role in Afghanistan*, British American Security Information Council, blz. 8-9.
- 14 *Ibid.*, blz. 9-10.
- 15 Zie *a.w. noot 5*.
- 16 Michael Williams, 'Security in Afghanistan: More Than a Job for NATO', *Newsbrief*, The Royal United Services Institute, maart 2007, blz. 27-30.
- 17 Harsh V. Pant, 'Growing Instability in Afghanistan and Pakistan's Role', *Newsbrief*, The Royal United Services Institute, november 2006, blz. 124-127.
- 18 'The Great Game revisited, India and Pakistan are playing out their rivalries in Afghanistan', in: *The Economist*, 22 maart 2007.
- 19 Amin Saikal, 'Securing Afghanistan's Border', in: *Survival*, 1, 2006, blz. 129-142; 'Still crazy after all these years. The Durandline, drawn in 1893, still causes trouble', in: *The Economist*, 20 juli 2006.
- 20 Chris Patten, 'What Ails Afghanistan?', in: *The Wall Street Journal*, 10 mei 2006; Hekmat Karzai, 'Strengthening Security in Contemporary Afghanistan: Coping with the Taliban', in: Robert I. Rotberg (red.), *Building A New Afghanistan*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007, blz. 73.
- 21 Pant, *a.w. noot 17*, blz. 125.
- 22 UNCHR briefing in Kaboel op 17 mei 2007.
- 23 Ahmed Rashid, 'Letter from Afghanistan: Are the Taliban Winning?', in: *Current History*, januari 2007, blz. 17-21.
- 24 'Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes', *Asia Report*, International Crisis Group, 23, 2 november 2006.
- 25 Kimberly Marten, 'Warlordism in Comparative Perspective', in: *International Security*, 3, winter 2006/07, blz. 71-72.
- 26 James Dobbins, *Ending Afghanistan's Civil War*, verklaring gepresenteerd aan de Senate Foreign Relations Committee, RAND Corporation, 8 maart 2007.
- 27 Seth G. Jones, *The Afghan Problem is Regional*, United Press International Outside View Commentator, Washington: 4 juli 2007.

Mr drs Kees Homan is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security & Conflict Programme* (CSCP). Hij nam van 14 tot 26 mei jl. deel aan een door de NAVO georganiseerde 'opinion leaders tour' naar Pakistan en Afghanistan.

# Nederland en de internationale veiligheid

Nederland is, zestig jaar na afloop van de Tweede Wereldoorlog, gewend aan vrede. Vrede en veiligheid worden door de bevolking als grotendeels vanzelfsprekend ervaren, althans wat het eigen erf betreft. De defensie-uitgaven genieten weinig prioriteit. Deelname aan internationale vredesmissies stuit niet op grote bezwaren, maar de Nederlandse bijdrage aan de stabiliteit van Uruzgan is evenmin bijzonder populair. Ook na het voor Nederland zelf betrekkelijk bloedeloos verlopen debacle in Srebrenica lijkt de tolerantiedrempel voor Nederlandse slachtoffers bij vredesoperaties laag.

De belangrijkste opgave in buitenlands beleid is te zorgen voor de veiligheid van de staat en van de burgers. Die veiligheid wordt rechtstreeks en indirect op tal van manieren bedreigd. Als de tekenen niet bedriegen, nemen de bedreigingen waaraan Europa blootstaat, de komende jaren eerder toe dan af. Van de overheid mag worden verwacht dat zij een concrete en uitgewerkte visie heeft op de aard en de ontwikkeling van deze dreigingen, en op het Nederlandse antwoord daarop.

Wie dat antwoord zoekt op de *website* van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zal opkijken. Uiteraard wordt in het bestek van de hoofddoelstellingen kort verwezen naar het belang van vrede en veiligheid, maar een uitgewerkte beschouwing ontbreekt. De openingspagina van het ministerie biedt de geïnteresseerde burger toegang tot beleid inzake Europa en ontwikkelingssamenwerking, en tot negen thema's, van armoedebestrijding tot cultuur. Veiligheid, vrede en stabiliteit worden alleen besproken als onderdeel van het beleidsterrein mensenrechten. Dat is wat mager.

Er zijn tal van ontwikkelingen die de veiligheid van Nederland de komende jaren rechtstreeks en indirect zullen beïnvloeden. Vier ervan zullen in het bijzonder de aandacht vragen: de veiligheidssituatie binnen Europa; de verhoudingen tussen Europa en de wereld van de islam; de opkomst van China; en de transatlantische verhoudingen tussen Europa en de Verenigde Staten.

## Veiligheid binnen Europa

Rusland toont zich steeds meer een problematische partner voor Europa. Binnenslands trekt president

Poetin zich niets aan van de Europese pleidooien voor mensenrechten. Rusland vaart een autoritaire koers, ten koste van rechten en vrijheden, en niet alleen in Tsjetsjenië. In de buitenlandse politiek maakt Rusland luidruchtig gebruik van zijn hindermacht, zoals in de ruzies over het Amerikaanse raketenschild en over de door het Westen bepleite, maar door Rusland verworpen onafhankelijkheid van Kosovo. Rusland schrikt er ook niet voor terug gasleveranties als politiek pressiemiddel te gebruiken. Geen prettige gewaarwording voor Europa, dat de komende jaren afhankelijker zal worden van gasimport uit Rusland. Kenmerkend voor het Russische denken over internationale politiek was Poetins speech in februari in München. Daar sprak hij met geen woord over de gemeenschappelijke waarden die Europese politici zo lief zijn. Poetin sprak over macht. Niets wijst erop dat Poetins veronderstelde opvolger, Sergei Ivanov, een andere koers zal varen.

Er is dus dringend behoefte aan een *Europees beleid* ten opzichte van Rusland. Dat zal meer moeten zijn dan de optelsom van het nationaal beleid van de lidstaten. Waar Europa verdeeld opereert, vindt het in Moskou geen gehoor. Wil Europa effectiever optreden, dan zijn drie dingen noodzakelijk. In de *eerste* plaats overeenstemming tussen Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk over hun belangen en prioriteiten. In de *tweede* plaats het kunnen inzetten van de EU-instrumenten van hulp en handel, zonder dat dit stelselmatig wordt verhinderd door een veto van een van de 27. In de *derde* plaats dient Europa zich te hoeden voor de fout die westerse landen in hun betrekkingen met Rusland zo dikwijls maakten, te weten overschatting van de eigen invloed. Kan Nederland bijdragen aan de verwezenlijking van zo'n aanpak? Jazeker: via versterking van het Europees buitenlands beleid.

In de westelijke Balkan spelen nog veel onopgeloste problemen. De toekomst van Bosnië-Herzegovina en van Kosovo is ongewis. Albanië, Montenegro en Macedonië blijven zwakke staten. Servië worstelt met zijn verleden. Overal in de regio woekert de internationale criminaliteit. Het oplammen van oude of nieuwe conflicten is allesbehalve denkbeeldig. Het blijft dus van eminent belang de hervormingsgezinde krachten

in deze landen te ondersteunen en aan te moedigen. Eén troefkaart heeft de internationale gemeenschap daarbij: een Europees land dat aan de voorwaarden voldoet, zal mogen toetreden tot de Europese Unie. Helaas is het gevaar aanwezig dat West-Europese landen deze troefkaart uit handen geven. In diverse EU-landen, waaronder Nederland, maken politieke partijen stemming tegen buitenlanders, en dus óók tegen EU-uitbreiding. De meeste andere partijen kijken weg in plaats van weerwerk te leveren. Zo dreigt het uitbreidingsproces van de Unie stuk te lopen op de halve waarheden van de een en de lafheid van de ander. Dat schaadt de Nederlandse veiligheid.

### **Europa en de islam**

Een korzelig, querulantesk Rusland en een instabiele Balkan zijn niet de enige risico's die wij in Europa lopen. Politieke instabiliteit, gewapende conflicten en terrorisme in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van Azië raken ons ten minste zo direct.

Een van de neveneffecten van de Amerikaanse aanval op Irak is de opkomst van Iran. De geringe kans dat Iran zou afzien van de ontwikkeling van kernwapens is nu waarschijnlijk verkeken. Een militair antwoord van de Verenigde Staten en/of Israël zou de regio in lichterlaaie zetten en de broze Europese overeenstemming over het beleid ten aanzien van Iran zwaar op de proef stellen. De bittere tegenstellingen binnen Europa over de oorlog in Irak liggen nog vers in het geheugen. Een soortgelijk conflict met betrekking tot Iran zou ongetwijfeld het einde betekenen van het Europees buitenlands beleid, en meer dan dat: het zou de betrekkingen tussen de lidstaten ernstig belasten. Alle reden dus indringend met Washington te overleggen over de mogelijke scenario's. Alleen: net als in Moskou luisterden er in Washington maar weinigen als Europa niet met één stem spreekt.

Een ander neveneffect van de 'war of choice' van de Verenigde Staten in Irak – de grootste buitenlands-politieke blunder in de Amerikaanse geschiedenis – is de wederopleving van de Taliban in het grensgebied tussen Afghanistan en Pakistan. De Amerikanen verlegden hun politieke en militaire prioriteiten van Afghanistan naar Irak, en drugsbaronnen, *warlords* en terroristen vulden het vacuüm. De Europese landen keken te lang toe. Afghanistan is een 'fragile state', die een grote kans maakt een 'failed state' te worden. Ten voordele van zowel de Taliban als van Al Qaeda, dat zich tracht te her-

groeperen. Het is van groot belang dit risico zoveel mogelijk te beperken. De politiemissie van de EU is nuttig, maar zij volstaat niet om de situatie te stabiliseren. Meer economische steun is nodig, maar ook meer veiligheid. Ongetwijfeld betekent dit dat Europese en andere buitenlandse troepen nog jarenlang in Afghanistan zullen moeten blijven. Het zou goed zijn als Duitse, Spaanse, Franse, Italiaanse of Nederlandse politici dat hun kiezers zouden zeggen.

De noodzakelijke Europese betrokkenheid bij Afghanistan is een van de redenen waarom de ontwikkeling van Pakistan hoger op de agenda van de Europese Unie dient te staan. Pakistan is een instabiele kernwapenstaat met een radicaliserende moslimbevolking. In de strijd tegen het terrorisme beschouwen Amerika en Europa president Musharraf per saldo als bondgenoot. Tegen Al Qaeda heeft Musharraf inderdaad stappen ondernomen, maar de Taliban, waarmee Pakistan traditioneel goede betrekkingen onderhield, laat hij grotendeels ongemoeid. Musharraf staat bovendien de democratische ontwikkeling van Pakistan in de weg, die essentieel is voor de stabiliteit van het land op langere termijn. Musharrafs schorsing in maart van opperrechter Ifkhar Mohammad Chaudhry, nadat deze was opgetreden tegen de 'verdwijningen' onder verantwoordelijkheid van de veiligheidsdiensten, illustreert zijn autocratische koers. Een Europees protest tegen dit ingrijpen zou niet hebben misstaan. Het belang van Europa is ermee gediend de democratische krachten in Pakistan krachtiger te ondersteunen, rechtstreeks zowel als in de contacten met Washington. Dat vergt bundeling van de versnipperde en onsamenhangende Europese diplomatie, alsmede meer coherentie tussen Raad en Commissie.

Hervorming van verkalkte structuren is niet alleen noodzakelijk in Pakistan. Ook in de Arabische staten van Noord-Afrika en het Midden-Oosten zijn politieke en economische vernieuwingen hoognodig. Het uitblijven van hervormingen in grote delen van de Arabische wereld drijft politieke en sociale spanningen op, die een belangrijke voedingsbodem zijn voor terroristische bewegingen. Tussen nu en 2025, zo schat de Wereldbank, zal de bevolking van het Midden-Oosten en Noord-Afrika toenemen van 388 tot 537 miljoen.<sup>1</sup> De beroepsbevolking zal met 80 miljoen toenemen. De regio zal dus zo'n 100 miljoen banen moeten scheppen om de werkloosheid niet verder te laten oplopen. Lukt dat niet, dan zullen politieke instabiliteit, geweld en fors stijgende migratie naar Europa waarschijnlijk het gevolg zijn. Hervor-

mingen in de Arabische staten zijn voor Europa dus een veiligheidsbelang van de eerste orde.

Het beleid van Arabische leiders als Mubarak (Egypte) is erop gericht te voorkomen dat er in hun land politiek gematigde groeperingen ontstaan die een democratisch alternatief kunnen vormen voor hun eigen bewind. Gesteld voor de keuze 'mij of de extremisten', zo redeneren deze leiders, zal het Westen blijven kiezen voor de *status quo*. Maar hoe langer de *status quo* voortduurt, des te groter de kans wordt dat de extremistische krachten binnen bewegingen als de Moslim Broederschap al dan niet met geweld de macht overnemen. Het antwoord ligt niet in geforceerde – dus meestal getruqueerde – verkiezingen, maar in versterking van rechten en vrijheden, en van *checks and balances*. Politieke hervormingen kunnen niet van buiten worden opgelegd – niet door Washington, niet door Brussel. Maar ze kunnen wel effectiever worden aangemoedigd dan thans het geval is. Daarbij dient het accent te liggen op het versterken van de rechtsstaat en de burgerlijke vrijheden, als voorwaarden voor een democratie die die naam waardig is.

Als er rond het Middellandse-Zeebekken één land is waarvan de toekomst in aanzienlijke mate door de

kernvraag voor de komende jaren is dus niet: mag Turkije toetreden, maar: hoe kan Europa Turkije zó beïnvloeden, dat de Europese veiligheid ermee gebaat is? Hoe kan Europa, met andere woorden, de pro-Europese krachten in Turkije aanmoedigen?

Europa heeft belang bij versterking van de democratie en de rechtsstaat in Turkije, en dus bij voortzetting van de hervormingen die onder de huidige regering hun beslag hebben gekregen. Belangrijke rechten als de vrijheid van meningsuiting zijn nog onvoldoende gewaarborgd. Maar ook dienen de militairen te aanvaarden dat in een parlementaire democratie de krijgsmacht ondergeschikt is aan het bevoegd gezag. Concentratie van macht in handen van één partij is ongewenst, zoals de oppositie in Turkije stelt, maar de weg om zo'n concentratie te voorkomen, voert via de stembus en niet via militaire interventie, zoals op 27 april gebeurde. Helaas hebben weinigen in Europa hun stem verheven toen het Turkse leger zijn waarschuwing uitsprak tegen een AKP-presidentskandidatuur. Dergelijke interventies zijn manifest in strijd met de Kopenhagen-criteria voor het EU-lidmaatschap, en de EU heeft een kans laten liggen de betekenis van deze criteria te onderstrepen en de democratische krachten te steunen. De democratische krachten zijn in Turkije niet altijd synoniem met de seculiere krachten. Natuurlijk zou het sommigen in Europa niet slecht uitkomen als Turkije niet aan de Kopenhagen-criteria zou voldoen. Maar een Europese Unie die haar toetredingscriteria niet serieus neemt, is een Unie die zichzelf niet serieus neemt.

Tot nu toe is het onderwerp terrorisme nog slechts zijdelings aan de orde gekomen. Dat is niet omdat ik denk dat het met de dreiging van terrorisme wel meevalt. Opinie-onderzoek laat de laatste jaren zien dat tussen de zes en acht procent van de moslims ter wereld van mening is dat terroristische aanslagen naar het voorbeeld van Al Qaeda gerechtvaardigd zijn.<sup>2</sup> Hoewel het hier een kleine minderheid betreft van het aantal moslims in de hele wereld, gaat het in absolute zin om grote aantallen. En hoewel dit soort peilingen weinig zegt over de persoonlijke bereidheid (laat staan het vermogen) tot het plegen van aanslagen, is het beeld zorgwekkend. Daarbij komt nog dat in tal van landen – ook in Europa – extremistisch gedachtegoed onder moslims terrein wint. De vijver waarin terroristen vissen, is onrustbarend groot, en hij wordt eerder groter dan kleiner.

Toegegeven, overheden zijn gaandeweg succesvoller

### **Hoe kan Europa Turkije zó beïnvloeden, dat de Europese veiligheid daarmee gebaat is? Dat is de kernvraag voor de komende jaren**

Europese Unie kan worden medebepaald, dan is dat Turkije. Turkije is om twee redenen van belang voor de Europese veiligheid. Het land vormt een strategisch belangrijke schakel tussen Europa en een woeelig deel van de wereld: de Kaukasus, Iran, Rusland, Irak, Syrië en Cyprus, om slechts enkele elementen te noemen. Een groeiend deel van de Europese energievoorziening loopt via Turkije. De relatie tussen Europa en Turkije is daarnaast tot toetssteen geworden van de verhouding tussen moslims en niet-moslims in Europa. Dat hebben de islamofoben in Europa wellicht onbedoeld voor elkaar gekregen.

Turkije voldoet nog lang niet aan de Europese toetredingscriteria. Een besluit over toetreding is dus nog jaren verwijderd. Bovendien staat Turkije vooralsnog even tweeslachtig tegenover de Europese Unie als velen in de EU ten opzichte van Turkije. De

geworden in het bestrijden van islamistisch terrorisme. Veel aanslagen worden voorkomen. Mede hierdoor is het aantal dodelijke slachtoffers dat door terroristische aanslagen valt, stukken lager dan het aantal slachtoffers van andere vormen van geweld, van ziekten, of zelfs maar het verkeer. De economische schade die terroristen toebrengen, is soms groot, maar tot nu toe onvoldoende om de internationale economie te ontwrichten. Ook ideologisch hebben de epigonen van Bin Laden aanzienlijke tegenslagen ondervonden. Hun oproepen aan moslims om parlementaire verkiezingen te boycotten worden massaal genegeerd; hun pleidooi voor een kalifaat stuit op weinig enthousiasme, terwijl hun opzet geloofsgenoten aan te zetten tot islamistische revoluties in landen als Saoedi-Arabië of Egypte, is mislukt. Toch is er alle reden tot zorg.

Hoewel aanslagen met conventionele explosieven het meest waarschijnlijk blijven, moet ernstig rekening worden gehouden met het gevaar dat radiologische, chemische of biologische middelen zullen worden gebruikt. Dergelijke aanslagen zouden tot een ongekende media-*hype* leiden en maatschappelijk zeer ontwrichtend kunnen werken. Veel Europese landen zijn onvoldoende op dergelijke aanslagen voorbereid; de EU is onvoldoende toegerust – mede als gevolg van Nederlandse tegenwerking – lidstaten in noodsituaties te hulp te komen. Zouden terroristen er ooit in slagen een kernwapen tot ontploffing te brengen of een geloofwaardige dreiging te verwoorden, dan zouden de gevolgen ongekend ernstig kunnen zijn, zeker als de Verenigde Staten zich geroepen zouden voelen militair te reageren. Dit is een van de redenen waarom het gebrek aan Amerikaans leiderschap in de strijd tegen nucleaire proliferatie zo schrijnend is.

Intussen gaat van het terrorisme een corrosief effect uit op de samenleving van veel landen. In autoritair geregeerde staten vormt de verdediging tegen terrorisme het uitgelezen argument om de oppositie de duimschroeven nog wat sterker aan te draaien. In de Verenigde Staten heeft de 'war on terror' geleid tot ernstige schendingen van het internationale recht, van Guantánamo via de geheime gevangenissen tot de eind vorig jaar door het Congres aanvaarde *Military Commissions Act*. De Europese landen – de inspanningen van minister Bot niet te na gesproken – hebben te laat, te weifelend en onvoldoende krachtig gereageerd.

De Amerikaanse mensenrechtenschendingen en de Europese lauwheid zijn verwerpelijk, niet alleen uit het oogpunt van recht en moraal, maar ook omdat zij de strijd tegen terrorisme niet verge-

makkelijken, maar juist bemoeilijken. Historisch verliezen dié terroristische bewegingen aan kracht die niet langer aanspraak kunnen maken op steun onder de bevolking. Het islamistisch terrorisme van vandaag kan worden overwonnen, als moslims zich er tegen keren; en als moslims en niet-moslims samen optrekken, ter verdediging van hun gemeenschappelijke rechten en vrijheden. Maar hoe kan het Westen de harten winnen van moslims als moslimgevangenen een eerlijk proces wordt onthouden en sommigen zelfs in geheime gevangenissen kunnen verdwijnen of worden overgebracht naar landen waar martelen schering en inslag is? De Amerikaanse aanpak van het islamistisch terrorisme is in belangrijke mate contraproductief. Evenzo de Europese onwil Washington hierop aan te spreken.

### **Opkomst van China**

In 2020, zo wordt verwacht, zal de Chinese economie (met \$ 19,4 triljoen, in BNP) iets groter zijn dan die van de Verenigde Staten (\$ 19 triljoen). De EU-27 zou met \$ 17,8 triljoen de derde plaats innemen.<sup>3</sup> De opkomst van China heeft politieke gevolgen.<sup>4</sup> China laat zich in de buitenlandse politiek in toenemende mate leiden door zijn belang bij buitenlandse grondstoffen. Grondstoffen zijn de motor die de Chinese economie draaiend moeten houden, en die economie is het fundament van China's politieke ambities op langere termijn. Dus verzet China zich tegen sancties – binnen of buiten de VN – die Chinese handelspartners als Iran en Soedan zouden treffen, en knijpt het een oogje dicht als economische partners de mensenrechten schenden.

Voor het Nederlands buitenlands beleid heeft deze Chinese koers twee onaangename consequenties. Het Nederlands mensenrechtenbeleid wordt geleidelijk moeilijker te verwezenlijken. Hetzelfde geldt voor die andere klassiek-Nederlandse wens, tot versterking van de VN en andere multilaterale instellingen. Evenals Rusland laat China zich niet leiden door recht, maar door macht. Willen Europese landen als Nederland hun beleidsvoorkeuren handhaven, dan zullen zij moeten trachten tegenmacht te ontwikkelen. Dat kunnen zij niet via gelegenheidscoalities, maar dat vergt versterking van de buitenlandse politiek van de EU. De Unie zal een coherente visie moeten ontwikkelen op haar betrekkingen met China, en Azië als geheel, alsmede de institutionele capaciteit om die visie kracht bij te zetten.

## Europees-Amerikaanse verhoudingen

De Europees-Amerikaanse betrekkingen zijn verbeterd sinds de ruzie over Irak. Maar lang niet alles is nog koek en ei. Zo voelt de Duitse regering zich door de Amerikaanse plannen voor een raketschild in Europa overvallen. Washington, zo liet Berlijn in februari via de *Süddeutsche Zeitung* weten, heeft nagelaten deze voorstellen te bespreken met premier Merkel en met minister Steinmeier.<sup>5</sup> Wie zo omgaat met zijn belangrijkste Europese bondgenoot, maakt duidelijk dat het karakter van het bondgenootschap fundamenteel veranderd is.

Sinds het einde van de Koude Oorlog is Europa niet langer Amerika's voornaamste prioriteit. Tekennend was wat Jim Baker een aantal jaren geleden als minister van buitenlandse zaken over Bosnië zei: 'We have no dog in that fight.' Europa had dat wel, en had behoefte aan Amerikaanse betrokkenheid. Ook waar de belangen parallel lopen, zal Amerika zich niet afhankelijk van Europese steun willen maken. Zoals een Amerikaans ambtenaar het zei, toen Washington na '9/11' het Europese hulpaanbod gebaseerd op Artikel V van het NAVO-Handvest had afgewezen: 'The fewer people you have to rely on, the fewer permissions you have to get.'<sup>6</sup> Militair hebben de Verenigde Staten hun bondgenoten niet nodig; politiek verkiest Washington te werken met landen die de Amerikaanse lijn volgen. In bepaalde gevallen zal Washington via de NAVO willen werken, in andere niet. Dat de missie de coalitie dient te bepalen, is ook onder Democraten inmiddels algemeen aanvaard, al formuleren Democraten dat vaak wat minder direct.

Geen misverstand: Amerika blijft onmisbaar voor het waarborgen van vrede, veiligheid en recht in de wereld. Het is, zoals Madeleine Albright het trefend formuleerde, 'the indispensable nation'. Maar Amerikaanse beslissingen corresponderen niet altijd met Europese belangen. In de strijd tegen het islamistisch terrorisme werken de Verenigde Staten en de EU-lidstaten op een aantal terreinen goed samen, in wederzijds belang. Toch heeft de Amerikaanse aanpak van de 'war on terror' de Europese veiligheid ook schade berokkend. Afzonderlijk leggen de landen van Europa in Washington weinig gewicht in de schaal. Tony Blairs 'special relationship' met president Bush is een pijnlijke misrekening gebleken. Alleen gezamenlijk optreden biedt Europa een redelijke kans op invloed. Niet meer, niet minder.

## Ten slotte

Nederland dient rekening te houden met toenemende spanningen in en buiten Europa. Europa heeft de komende jaren te kampen met beperkte economische groei, een verouderende bevolking, groeiende afhankelijkheid van geïmporteerde energie, toenemende spanningen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, radicalisering onder moslims, een machtiger China, een assertief Rusland, en een unilateraal handelend Amerika, om nog te zwijgen over de effecten van klimaatverandering, pandemieën en grensoverschrijdende criminaliteit.

Willen Europese landen invloed kunnen uitoefenen op deze ontwikkelingen, dan voert er geen weg voorbij aan versterking van de Europese Unie. Alleen gezamenlijk maken de lidstaten van de Unie kans dat hun stem in de wereld gehoord wordt. De veiligheid van Nederland en de andere EU-lidstaten vereist versterking van de politieke, economische, en militaire slagkracht van de Europese Unie. Een nieuw verdrag alleen is daartoe niet voldoende. Maar dat verdrag is wel een noodzakelijke voorwaarde. Internationale politiek draait om macht en percepties van macht. Een nieuwe mislukking zou het aanzien van Europa in de wereld ernstig schaden.

## Noten

- 1 Nicole Gnesotto & Giovanni Grevi (red.), *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?*, Parijs: Institute for Security Studies, 2006, blz. 119.
- 2 Zie *Gallup World Poll Special Report – The Muslim World*, 2006.
- 3 Economist Intelligence Unit, geciteerd in Mark Leonard, *Divided world: The struggle for primacy in 2020*, Londen: Centre for European Reform, 2007, blz. 5.
- 4 Zie bijv. Marcin Zaborowski (red.), *Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy*, Parijs: Institute for Security Studies, 2006; en Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Met het oog op China: Op weg naar een volwassen relatie*, Den Haag, 2007.
- 5 'Berlin fühlt sich von USA übergangen', in: *Süddeutsche Zeitung*, 24/25 februari 2007.
- 6 Geciteerd in Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York/Londen: W.W. Norton, 2005, blz. 148.

Drs G.M. de Vries is Senior Fellow op het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en voormalig Antiterrorismecoördinator van de Europese Unie. Dit artikel is een bewerkte en bekorte versie van zijn inleiding op de jubileumconferentie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, op 1 juni 2007.

# Herkansing

Bij het referendum van twee jaar geleden behoorde ik tot degenen die hebben gepleit en gestemd *tegen* het ontwerp voor een Europees constitutioneel verdrag. In mijn geval omdat, in de woorden van Jacques Delors, de burgers in de maling werden genomen met een bewust misbruik van het begrip 'grondwet'.<sup>1</sup> Toen viel vaak te horen dat men aan die woordkeus in art. 1 niet zo zwaar moest tillen: de benaming deed er immers niet toe. Bij die tegenwerping zijn vier kanttekeningen te plaatsen.

- 1 Op staatsrechtelijke sleutelwoorden kunnen we, in deze tijd van verregaand relativisme, maar beter wat zuinig zijn.
- 2 Voor de Belgische eerste minister Verhofstadt, die in de aanloop naar de top van Laken in 2002 het woord 'grondwet' in omloop had gebracht, was die benaming wel degelijk van belang, namelijk als legitimatie voor nog weer verdere dynamiek in de richting van federale staatsvorming.
- 3 De term 'grondwet' was een nodeloze provocatie aan het adres van al diegenen die er eveneens betekenis aan hechtten, maar dan, in lijn met de Franse revolutie, als kader voor een eigentijdse vorm van machtscheiding en volkssoevereiniteit, en niet als goeddeels een *codificatie van marktbeleid*.
- 4 Intussen is er, in het bijzonder voor pleitbezorgers van verdere Europese eenwording, nog een motief bijgekomen om op de betiteling te letten. Het resultaat van de Brusselse top van 21-23 juni jl. verschilt immers juist vooral in *terminologie* van de eerder door Fransen en Nederlanders verworpen tekst.<sup>2</sup> Wie wil waarschuwen tegen een tweede Nederlands nee bij een eventueel nieuw referendum, maar daarbij spreekt van een 'herkansing'<sup>3</sup> voor tegenstemmers uit de vorige ronde, nodigt de meer emotioneel gedrevenen onder hen als het ware uit zichzelf trouw te blijven met een tweede hartgrondig nee. De nadruk kan beter liggen op datgene waarin het nieuwe ontwerp bovenal van het vorige afwijkt.

Het is wel begrijpelijk dat in Nederland veel voorstanders van twee jaar terug nu meewarig toezien hoe uitgerendegene die destijds als eerste in dit verband de term *grondwet* had toegejuicht, te weten toenmalig CDA-fractievoorzitter Balkenende,<sup>4</sup> nu op 27 juni jl. in de Tweede Kamer met zoveel trots afscheid nam van dit g-woord en van al datgene waar dit voor stond.

Maar dit zal men voor lief moeten nemen, net zoals de tegenstemmers van de eerdere ronde hebben te aanvaarden dat bij verantwoordelijke bewindslieden niets blijkt van voortgeschreden inzicht, maar enkel van aanpassing aan de partijpolitieke realiteit.

Niet alleen echter uit een oogpunt van praktische politiek ligt het voor overtuigde Europeanen ditmaal voor de hand de nuchterder benadering te steunen, maar ook om redenen van heldere gedachtevorming. Op opiniepagina's is bij Nederlandse publicisten die zich in 2005 uitbundig voor hun land hadden geschaamd, niet veel van zo'n bezinning te merken. Telkens weer wordt afgegeven op valse argumenten achter de campagnes voor het nee, alsof toentertijd alle voorstanders zich zo ijverig in de tekst hadden verdiept en alsof niet bijvoorbeeld, blijkens onderzoek, veruit de meeste Spanjaarden dachten dat het verdrag weinig méér inhield dan wat Johan Cruijff daar in radiospotjes uit had voorgedragen.

Een verworvenheid van de Franse revolutie is dat een democratie in haar grondwet door het volk gekozenen centraal stelt. Daaraan voldoet niet een Europees bestel waar regeringen en door hen benoemde rechters (niet geheel zonder reden wel eens 'politici in toga' geheten)<sup>5</sup> aan de volksvertegenwoordiging, die immers verstoken blijft van wetgevend initiatiefrecht, het nakijken geven. Over de vraag of ontwikkelen van criteria voor rechtsstatelijke democratie behoort tot de juristerij of tot de politiek, kan men van opvatting verschillen. Ik neig, met de Leidse hoogleraar Wim Voermans,<sup>6</sup> tot het laatste. In elk geval zal hopelijk iedereen het erover eens zijn dat het al dan niet kiezen voor het woord 'grondwet' van een andere orde is dan het al dan niet zwaaien met een Europees vaantje (of het aanheffen van Schillers vrij onnozele creationistische hymne), ook al schijnt in de Europese Raad destijds – tegen tal van waarschuwingen in – opteren voor verbale symboliek de doorslag te hebben gegeven.<sup>7</sup>

Op 17 juli jl. uitte Nederlands minister van binnenlandse zaken Ter Horst tegenover de Staten-Generaal haar bezorgdheid omdat, blijkens een rapport getiteld *Jonge burgers en democratie*, de jeugd op dit terrein een tekort aan kennis vertoont. Onder meer schreef zij: 'Een substantiële minderheid heeft onvoldoende begrip van de ratio en essentialia van de scheiding der machten.' In bedoeld rapport (paragraaf 2.6.3) staat, bij wijze van toets voor wat jongeren zouden moeten

weten, te lezen: 'De rechters voeren wetten uit en als de Tweede Kamer met de uitkomsten daarvan niet tevreden is, zal zij de wet moeten veranderen.' Hoe zwaar weegt dit kenmerk voor de minister? Over het ontbreken van juist deze bevoegdheid voor het Europees Parlement valt immers geen woord. Intussen maak ik me sterk dat ook een al even substantiële méérderheid van wel degelijk goed opgeleide volwassenen geen flauw benul heeft hoe het met de *scheiding der machten in de Europese Unie* is gesteld.

Toen Joschka Fischer op 12 mei 2000 voor de Berlijnse Humboldt Universiteit de term *Verfassung* in de mond nam, doelde hij expliciet op een federatie met een verdeling van bevoegdheden tussen gelijkwaardige Europese instellingen en met een volledige 'parlementarisering' van de wetgevende macht. In dat zelfde jaar al waarschuwde echter Walter van Gerven, hoogleraar te Leuven en Maastricht, dat voorlopig géén sprake kon zijn van 'een echte Europese grondwet waarin het "institutioneel evenwicht" van de Unie wordt vastgelegd'.<sup>8</sup> Niettemin namen een jaar later premier Verhofstadt en ook Balkenende wél gretig de term 'grondwet' over, maar niets van de volgens Fischer bijbehorende democratische vereisten.

### 'Grondwet' als woord in de wind?

Naderhand zou dit misbruik van de normatieve naam 'grondwet', indien ingeroepen als doorslaggevend argument om het verdrag af te wijzen, als overmatig formeel worden bestempeld. Wat kan het schelen, zo viel te vernemen, dat over dat woord in Nederland de Raad van State enerzijds en de unanieme Tweede Kamer anderzijds in 2004 diametraal tegengesteld hadden geoordeeld? In de media viel trouwens dit meningsverschil tussen twee voorname staatsorganen nauwelijks op, zoals ik eerder al in dit blad mocht signaleren.<sup>9</sup> Van een prominent kamerlid kreeg ik, in een commissieverband, te horen dat aan de desbetreffende kamermotie, hoewel dus een staatsrechtelijk kernbegrip betreffend, géén belang mocht worden toegekend. Dat zo'n frivole benadering niet op zich zelf staat bleek een jaar later, toen ook een vooraanstaand fractiegenote van bedoeld kamerlid, thans staatssecretaris van justitie, in een kranteninterview verklaarde dat aan haar steun voor een unaniem aanvaarde kamermotie over de genocide op Armeniërs géén betekenis mocht worden gehecht, omdat er van dat soort moties 'honderdduizenden' in een dozijn gaan.<sup>10</sup> Zo kan men natuurlijk wel alles relativeren en terugbrengen tot de hoedanigheid van paperassen of woorden in de wind.

Het woord 'grondwet' associeerden de meeste burgers tot voor kort wellicht vooral met de eed die staatshoofd en hoge staatsdienaren erop afleggen? Wordt er alleen maar gezworen op antieke velletjes papier? Men zou het soms denken. Zo schreef Harry van Wijnen, ter gelegenheid van 150 jaar grondwet van Thorbecke: 'Wat is dat trouwens voor een merkwaardig nationaal bezit, dat bij niemand meer gevoelens van dierbaarheid oproept en zelfs politici wezenlijk onberoerd laat? ... een oud paard, dat men af en toe van stal haalt.' En hij voegde hieraan toe: onder invloed van Europa 'is Thorbecke's grondwet, dat negentiende eeuwse lichtbaken van liberale scheppingskracht, de laatste jaren langzaam maar onvermijdelijk verschrompeld tot een regionaal staatsdocument'.<sup>11</sup> Maar getuigt het in die – op zich zelf al betwistbare – gedachtegang wel van wijsheid om dan in een moeite door ook de constitutionele grondslag voor de Europese Unie te relativeren?

We kunnen dit ook in breder verband zien. Het ondermijnen van begripsvorming in de staatsinrichting is helaas gelegitimeerd door aberraties van 20ste-eeuwse denkers die hebben gepoogd overal, van poëzie tot politiek, de kunst van het formuleren terug te voeren op slechts ontregelend taalspel. Deze mode houdt blijkbaar geen halt voor het *recht*, hoewel dat juist aan de *regelende functie* zijn bestaansgrond ontleent. En regels veronderstellen op hun beurt nu eenmaal een residu aan respect voor taal als interactief bruikbaar instrument. Niet voor niets is her en der opgemerkt hoeveel aandacht die filosofen, ondanks hun scepsis over de waarde van taal, wisten op te brengen voor de letter van eigen contracten en auteursrecht.<sup>12</sup>

Tegen deze achtergrond beschouw ik het zakelijke woordgebruik van de Brusselse junitop op zich zelf al als winst. Wat mij betreft hoeft over de komende verdragstekst géén referendum te volgen. Voor zover al sprake is van overdracht van soevereiniteit met constitutionele trekken, is dit allerminst een nieuw verschijnsel. Zie bijvoorbeeld de supranationale bevoegdheden van de Veiligheidsraad in New York, zelfs in perioden waarin het eigen land daar géén zetel bezet. Bovendien is ten overvloede aan de voorwaarde voor grondwetswijziging in Nederland voldaan, nu straks twee opeenvolgend verkozen parlementen zich, bij tweederde meerderheid, over de materie hebben kunnen uitspreken. Maar mocht er toch weer een volksstemming komen, dan pleit ik ditmaal wél voor een 'ja', omdat aan mijn hoofdbezwaar tegemoet is gekomen. En dit was dat de Europese Unie, als 's werelds toch naar verhouding hoogst ontwikkelde rechts-

waardengemeenschap, een verkeerd voorbeeld zou stellen als zij ging uitdragen dat een grondwet groten-deels over commercie behoort te gaan.

Het zou geen schande zijn als meer voorstemmers van juni 2005 althans in *dit* opzicht het mandaat van de Brusselse top zouden verwelkomen. Dat zo'n houding ook het draagvlak bij menige zuiver in de democratische leer grootgebrachte internationalist helpt versterken, is dan mooi meegenomen. Hoewel naar het oordeel van deze en gene<sup>13</sup> de nu verlaten verdragstekst gunstig afstak bij wat er nu voorligt, gaat dit versoberde mandaat in ambitie nog altijd verder dan het ontwerp-verdrag van Maastricht dat indertijd staatssecretaris Dankert, in buiten- en vooral binnenland, zoveel onverdiende hoon heeft opgeleverd (en waarin de inderdaad kansloze kreet 'federale roeping' slechts was overgenomen uit een Luxemburgs-Frans voorontwerp).

Met een tweede Nederlands nee is uiteraard geen redelijk doel gediend – deze keer zelfs geen publiek-rechtelijk normbesef. Tijdens het debat in de Tweede Kamer van 27 juni jl. over de top van Brussel maakte de SP-fractie veel werk van haar argument dat de nieuwe schets voor verdragsherziening nog steeds nationale vetorechten verkwanselt en daarmee het draagvlak onder de Europese samenwerking ondermijnt. Dit argument is niet sterk. De publieke opinie heeft door de jaren heen zonder morren verregaand supranationale beslissingen aanvaard, van arresten over samenstelling van bessenlikeur via clubvoetbal zonder spelers uit eigen land tot een voorlopig verbod op verplichte roetfilters.

Ook het argument dat de democratie niet behoorlijk is geregeld, rechtvaardigt op zich zelf geen tegenstem, omdat dit in Europa ook nu niet het geval is. In *Le Monde* van 9 februari jl. verklaart Dominique Rousseau, hoogleraar constitutioneel recht in Montpellier [niet te verwarren met de in de volgende alinea van deze bijdrage genoemde 18de-eeuwse filosoof Jean-Jacques Rousseau]: 'Het recht van de Europese Unie is ontwikkeld door van regeringswege benoemde rechters, van wie de burgers de namen niet kennen. [...] Het Parlement, als enig door de Europese burgers gekozen lichaam, is een politieke dwerg in het proces van het ontwikkelen van Europese normen.' En zijdelings vraagt hierbij de redacteur van het blad zich af of Frankrijk, toch het land van Rousseau,<sup>14</sup> dit misschien slechts over zijn kant heeft laten gaan omdat het Hof het laatste bolwerk is van het Frans als voertaal.

In Nederland zou het geen overdaad zijn als minister Ter Horst haar medepolitici gaat bijpraten

over wat zij onder democratie verstaat en waarin die zich dan onderscheidt van een suprematie voor rechters (soms wel kritocratie of dikastocratie genaamd). In 2004 heeft men het democratisch tekort willen camoufleren met de aan het nationale staatsrecht ontleende term grondwet. Die luchtbel is doorgeprikt. Maar voor democratische rechtsvorming is meer nodig dan gele, rode of oranje kaarten. In *de Volkskrant* van 24 maart jl. schrijft H.J. Schoo: 'Wat nationaal als een ernstige inbreuk op de scheiding tussen rechterlijke en wetgevende macht zou gelden, staat in Europees verband te boek als heldenrol. In Europa is alles anders. Geen legitimerende "volks-wil" à la Rousseau of scheiding der machten volgens Montesquieu, maar een praktisch autonome ambtelijke en rechterlijke "Europese wil", die op grond van summierere uitgangspunten een grootse constructie tot stand heeft gebracht.' Inderdaad is alles anders in Europa. Wil dat verschil ooit worden weggewerkt, dan moet het eerst goed voor ogen staan. Het oordeel over de verdragsherziening kunnen we intussen met een gerust hart toevertrouwen aan onze stevig bij de les geroepen volksvertegenwoordigers. Ook zal hun opkomst allicht hoger liggen dan die van het Nederlandse kiezersvolk bij een nieuw referendum.

## Noten

- 1 *FranceInfo*, 27 april 2004.
- 2 Zoals ook het Europees Parlement erkent in zijn resolutie van 11 juli jl. (paragrafen 3 en 5).
- 3 Zo bijv. Elsbeth Etty in: *NRC Handelsblad*, 3 juli 2007.
- 4 *NRC Handelsblad*, 14 december 2001.
- 5 Abdullah Khan in: *NRC Handelsblad*, 26 mei 2005.
- 6 *Volkskrant*, Forum, 19 juli 2007.
- 7 Mr. J.A. Hoeksma, *De uitvinding van Europa*, Assen, 2007, blz. 56 (zie voor een korte bespreking van dit boek: in deze aflevering in de rubriek 'Signalementen'; eindred.).
- 8 A.K. Koekkoek (red.), *Bijdragen aan een Europese grondwet – Staatsrechtconferentie*, Deventer, 2000, blz. 40.
- 9 'Banalisering van de internationale rechtsorde', in: *Internationale Spectator*, september 2006, blz. 479.
- 10 *AD*, 14 oktober 2006.
- 11 *NRC Handelsblad*, Profiel, 13 maart 1998 (op [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)).
- 12 O.a. David Lodge in *Small World* (Penguin, 1985).
- 13 Zie voor een vergelijking Mendeltje van Keulen, in: *de Volkskrant*, Forum, 29 juni 2007.
- 14 De Franse grondwet kent niet eens een afzonderlijke rechterlijke 'macht'.

Dr S. Rozemond was directielid/onderzoeker van Instituut Clingendael.

# Jarige Adviesraad in zwaar weer

Tien jaar alweer bestaat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). En gelet op de plannen van het kabinet-Balkenende-IV is het nog maar de vraag of de Raad heel veel ouder zal worden. Er wordt flink gekapt in het woud der adviesorganen; deze kaplust zou ook de AIV wel eens noodlottig kunnen worden. Om vast te stellen of dit een groot verlies zou zijn, is het nuttig de argumenten te toetsen en terug te grijpen op enkele recente AIV-adviezen.

Vreemd genoeg gaat de politiek-ambtelijke discussie over het voortbestaan van de AIV tot dusver helemaal niet over de kwaliteit van de geleverde adviezen. In de stukken die bij het Coalitie-akkoord behoren, voeren *efficiency*-overwegingen de bovenaan: 'de kennis- en strategiefuncties op de ministeries moeten kleiner kunnen.'<sup>1</sup> Kennelijk vindt men al die gevraagde en ongevraagde adviezen tijdrovend en geldverslindend. Nu zijn er in overheidsland fraaie voorbeelden te vinden van adviezen die vooral vertragend werken op besluitvorming en wetgeving. Ironisch genoeg droeg die bevinding medio jaren negentig juist bij aan de vorming van de AIV. In de geest van de toen doorgevoerde *Herijking* werd structuur aangebracht in de adviesorganen op het terrein van buitenlands beleid en defensie.<sup>2</sup> Dat leidde tot de oprichting van de AIV zoals we die nu kennen: één adviesraad, ondersteund door deskundigen die zijn gegroepeerd in vier permanente commissies: mensenrechten; vrede en veiligheid; ontwikkelings-samenwerking; en Europese integratie. Dit netwerk van deskundigen produceerde in de afgelopen tien jaar bijna zestig adviezen.

## Prijs en kwaliteit

Wie in termen van *efficiency* denkt, zou gevoelig moeten zijn voor een weging van prijs en kwaliteit. Over de *prijs* kunnen we kort zijn. Het bestaan van de AIV kost de schatkist jaarlijks ongeveer één miljoen euro. Dat geld is nodig om de adviesmachine draaiend te houden en de salarissen te betalen van een handvol ondersteuners op het ministerie van Buitenlandse Zaken (7 fte). Die hele schep euro's is een minuscuul promillage op een begroting van ruim zes miljard.<sup>3</sup> Bovendien moet worden bedacht dat er de afgelopen jaren al stevig is bezuinigd op alle 'denk-functies' van het ministerie. Zo is de eenheid strategische planning (SPL) opgedoekt en zijn er

amper middelen voor historisch onderzoek. Intellectuele verschraling ligt op de loer. Maar ook de ervaren boekhouder kan onmogelijk vrolijk worden van het vooruitzicht dat alle adviesaanvragen in de toekomst uitbesteed moeten worden aan externe adviseurs. Die hebben soms bijzondere kwaliteiten, maar zijn zelden goedkoop. Opheffing of verzelfstandiging van de AIV kon daarom weleens een onaantrekkelijk prijskaartje dragen.

Dan de *kwaliteit*. Beter kunnen we in dit verband spreken van *toegevoegde waarde*: wat hebben de AIV-adviezen opgeleverd, in termen van inzicht, beleidskader of visionair perspectief? Met andere woorden: wat was de bijdrage van de AIV aan het door Nederland gevoerde beleid – of aan een kritische reflectie daarop?

Die vraag laat zich het best beantwoorden aan de hand van een *audit* (letterlijk: onderzoek van de boeken) van de *zes meest recente AIV-adviezen*, over Europa; de OESO; de Benelux; ontwikkelings-samenwerking (NGO's, resp. private sector ontwikkeling); en China.<sup>4</sup>

## Vragen staat vrij

Wie vertrouwd is met de systematiek van de AIV-adviezen, weet dat een advies doorgaans voorafgegaan wordt door een *adviesaanvraag*: de regering formuleert vooraf een aantal vragen die een belangrijke rol spelen in het actuele beleidsdebat. Daarmee wordt gewaarborgd dat de adviezen van de Raad relevant zijn voor de beleidsmakers. Zo bevat het meest recente advies, over China, een antwoord op twaalf vragen. De rode draad is, hoe de opkomst van China beoordeeld moet worden: in multilateraal verband (WTO!), op economisch vlak (als reservoir van goedkope arbeid, maar ook als grote investeerder en als technologische motor), op veiligheidspolitiek terrein (rol in de regio, modernisering van de krijgsmacht, relatie met de NAVO) en in relatie tot de bevordering van ontwikkeling en stabiliteit in ontwikkelingslanden. Het rapport trok aandacht van de pers door het pleidooi voor opheffing van het EU-wapenembargo tegen China.<sup>5</sup> Die stellingname is uiteraard niet onomstreden, maar toont wel de kracht van de Adviesraad. Het pleidooi is ook een fraai staaltje van *Realpolitik*, gelet op de inbedding in het advies als geheel. Alle relevante vragen komen

aan de orde: wat was indertijd de aanleiding tot het wapenembargo, is die aanleiding nog actueel, welk effect kan er nog van worden verwacht, hoe verhoudt het zich tot de bredere beleidsoriëntatie? Onbedoeld levert de AIV hiermee materiaal aan voor de stelling dat bij ethisch geïnspireerde maatregelen in de internationale politiek vaak weinig aandacht wordt besteed aan de *exit-strategie*: op welk moment en op welke manier kan de getroffen maatregel weer ongedaan worden gemaakt? De critici van het China-advies hebben duidelijk moeite op dit type vragen een antwoord te formuleren.<sup>6</sup>

### **Not amused**

Van realiteitszin en kritisch vermogen getuigt ook het rapport over *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding*. Naar verluidt was de (toenmalige) minister voor Ontwikkelingssamenwerking *not amused* over de zinsnede 'Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid dat zich richt op de bevordering van de private sector in ontwikkelingslanden mist voldoende strategische visie en sturingsmogelijkheden.'<sup>7</sup> Toch raakte de AIV daarmee de kern van de adviesaanvraag, die gericht was op een analyse van de sterke en zwakke punten van het beleidsinstrumentarium.

Het vakblad *ViceVersa* besloot zijn bespiegeling op dit advies met de woorden: 'En wat we volgens de AIV vooral niet moeten doen, is het geven van steun aan individuele activiteiten, bedrijven of groepen van bedrijven. Want dat werkt meestal contraproductief. Maar was dat nu niet net wat het ORET/MILIEV-programma deed?'<sup>8</sup>

Goed bestuur is gebaat bij zulke scherpe vragen – wat niet wil zeggen dat bestuurders en beleidsmakers er altijd opgetogen op reageren. Ook dat verklaart waarom de Adviesraad in Den Haag niet alleen maar vrienden heeft. Een voortdurende dreiging met opheffing zou funest zijn voor het kritisch vermogen van de Raad: onbedoeld kan zorg om het eigen voortbestaan leiden tot zelfcensuur.

De AIV leverde ook gedegen werk waar het om politiek minder prikkelende onderwerpen ging, zoals het voortbestaan van de Benelux. Het vergt weinig achtergrondkennis om al bij lezing van de adviesaanvraag te concluderen dat dit 'laboratorium voor Europese samenwerking' nauwelijks nog hartstocht teweegbrengt. Toch is het een relevante vraag wat er moet gebeuren bij de afloop van het Benelux-verdrag. En de AIV gaf ook een ter zake doend antwoord op die vraag. Stoppen is hoe dan ook geen

optie. Ben Knapen schreef in *NRC Handelsblad* heel nuchter dat je relaties tussen landen nu eenmaal niet laat verpesten door nodeloze onaardigheden. Hij trok een parallel met een huwelijksreceptie bij de overburen: 'zonde van je vrije zaterdagmiddag, maar het moet toch.'<sup>9</sup> De AIV plaatst de toekomst van de Benelux in een bredere ontwikkeling van het Europese krachtenveld: de Benelux kan zijn oude rol van katalysator van samenwerking opnieuw vervullen, maar zeker ook behulpzaam zijn, gelet op de afkalkende machtspositie van de afzonderlijke lidstaten, in het bijzonder de kleinere.

Jammer is dan wel te constateren dat het woord *Benelux* niet eens genoemd wordt in het enkele maanden eerder verschenen advies *Europa een prioriteit!* Dat advies werd eind 2006 uitgebracht op *eigen initiatief* van de Adviesraad, en is sterk gekleurd door de toen nog betrekkelijk verse afwijzing van de Europese Grondwet door het Nederlandse publiek. Het is de moeite waard dit advies weer uit de la te nemen, nu het kabinet tot een standpunt moet komen over (een nieuwe variant van) Grondwet of grondwettelijk verdrag. Dan lezen we bijvoorbeeld: 'De discussie over de toekomst van Europa moet veel sterker worden gepolitiseerd dan nu het geval is.

### **De Adviesraad beschikt over een unique selling point**

Daarbij gaat het niet alleen om de invoering van de subsidiariteitstoets door het parlement, maar ook om het centraal stellen van de verdere richting en ontwikkeling van Europese integratie in het komende regeringsprogramma.<sup>10</sup> Zo bezien heeft het huidige kabinet nog een forse ambitie waar te maken.

De Raad maakt het zich niet altijd gemakkelijk. Zo bewijst het rapport over de toekomst van de OESO dat de Raad ook zelf over strategisch inzicht beschikt. Het kerndilemma: de vitaliteit van de OESO neemt af, omdat het aandeel van de lidstaten in de wereldeconomie krimpt. Uitbreiding met opkomende economieën zal echter de samenhang en kracht van de organisatie ondermijnen. De AIV adviseert daarom een geleidelijke uitbreiding op basis van vijf criteria. Door de geleidelijkheid is er ruimte de eensgezindheid te laten groeien. Bovendien stelt de AIV een twee-pijlerstructuur voor, waarbij de analyse- en onderzoeksfunctie wordt gescheiden van de internationale beleidsvoorbereiding. Zo zijn dif-

ferentiatie en flexibel opereren *à la carte* mogelijk en kan de logheid worden overwonnen.

### Thuiswedstrijd

De jubileumconferentie van de AIV op 1 juni jl. bewees de kracht en de kwetsbaarheid van de Adviesraad. De gesproken bijdragen waren van hoge kwaliteit. De voordracht van de Britse hoogleraar William Wallace mag zelfs uitdagend worden genoemd. Hij gaf een scherpe analyse van de Europees-Amerikaanse betrekkingen en prikkelde zijn toehoorders met stellingen als: 'Terrorisme is een probleem van mondiale omvang, maar je kunt er geen oorlog tegen voeren. Het Amerikaanse beleid geeft voeding aan de fundamentalistische islam in Iran en Saoedi-Arabië.' De aanwezigheid van minister Van Middelkoop en van de oud-ministers Bot en Van den Broek illustreerde de relevantie die aan de AIV wordt toegekend. Minister Verhagen gaf echter de voorkeur aan een thuiswedstrijd, door zijn beleidsboodschap een dag eerder in Maastricht af te geven.

De AIV beschikt over een kwaliteit die in het bedrijfsleven een *unique selling point* heet: er is geen enkel orgaan dat zozeer in een positie verkeert om het internationaal beleid van het kabinet te toetsen aan strategische hoofdvragen, zoals de lange-termijndoelen en de samenhang met het overige beleid, nationaal en internationaal. Een verstandige keizer koestert zo'n adviseur, juist als hij af en toe het verwijt moet aanhoren dat hij wel erg weinig kleren aan heeft.

### Conclusies

1 Opheffing van de AIV levert geen wezenlijke bijdrage aan de beoogde bezuiniging van de Rijksoverheid op adviesorganen; maar zou 2 leiden tot verschralling van het debat over internationaal beleid; 3 de AIV levert goede adviezen met bruikbare conclusies voor de beleidspraktijk, gerelateerd aan een strategische (lange-termijn-) benadering; 4 uitbesteding is een duur alternatief en geeft allermindst een garantie voor kwalitatieve verbetering van de advisering; 5 de beslissing over het voortbestaan van AIV zal op korte termijn moeten worden genomen. Een adviesraad die moet werken onder permanente dreiging van opheffing, kan onbedoeld tot zelfcensuur worden gedreven. De waarde van adviezen neemt af, als het kritisch gehalte wordt beteugeld met het oog op repercussies voor het voortbestaan.

Als we alles afwegen, dan is de casus voor opheffing van de AIV zwak. Het buitenlands beleid is gebaat bij een kritische spiegel. Opheffing van de AIV zal leiden tot verschralling van het debat over internationaal beleid en zal uiteindelijk een dure beslissing blijken te zijn.

### Noten

- 1 Notitie *De verkokering voorbij...* van het SG-overleg, gedateerd 18 januari 2007, toegezonden aan de Tweede Kamer op 9 februari (kenmerk 3030422).
- 2 Zie de nota *Herijking van het Buitenlands Beleid*, 1995.
- 3 Het totaal van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) bedraagt in 2007 6.061.000.000 euro. Bron: *HGIS-nota*, 2007.
- 4 In deze beoordeling werden betrokken:
  - AIV-advies nr. 50 *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding* (oktober 2006);
  - AIV-advies nr. 51 *De rol van NGO's en bedrijven in internationale organisaties* (oktober 2006);
  - AIV-advies nr. 52 *Europa: een prioriteit!* (oktober 2006);
  - AIV-advies nr. 53 *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking* (februari 2007);
  - AIV-advies nr. 54 *De OESO van de toekomst* (maart 2007); en
  - AIV-advies nr. 55 *Met het oog op China, Op weg naar een volwassen relatie* (mei 2007).
- 5 Optreden van AIV-lid Andriessen in het programma *Buitenhof* van 6 mei 2007; 'Pleindrama '89 rechtvaardigt embargo China niet langer', in: *de Volkskrant*, 12 mei 2007.
- 6 Alexander Pechtold & Gerben-Jan Gerbrandy, 'Hou wapens weg uit China', in: *de Volkskrant*, 24 mei 2007.
- 7 Openingszin van het AIV-Persbericht, gedateerd 13 november 2006.
- 8 Wilma Berendsen, 'Relatie tussen bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking beoordeeld', in: *ViceVersa*, 5 februari 2007.
- 9 Ben Knapen, 'De Benelux als proeftuin', in: *NRC Handelsblad*, 21 maart 2007.
- 10 Aanbeveling 5, blz. 22 van advies nr. 52, *Europa: een prioriteit!*

Jan Jaap Kleinrensink, politicoloog en neerlandicus, doet onderzoek naar diplomatiek taalgebruik.

# Na Turkse verkiezingen zijn handige smeden gewenst

Succes bedwelmt. Dat hebben we weer mogen meemaken bij de Turkse parlementsverkiezingen van 22 juli jl. De schitterende overwinning van de Partij voor Gerechtigheid en Ontwikkeling (AKP) van zittend premier Tayyip Erdogan doet bij velen in Europa de scepsis voor de politieke islam wegsmelten als sneeuw voor de zon. De AKP zou haar succes – de helft van alle uitgebrachte Turkse stemmen – te danken hebben aan haar moderne economische koers en aan de hervormingen die ze heeft doorgevoerd om Turkije rijp te maken voor het lidmaatschap van de Europese Unie. Kortom, de AKP zou staan voor moderniteit en zelfs het epitheton ‘islamitisch’ hebben afgeschud.

Wanneer de leiding van de AKP haar partij aanprijst als een Turkse ‘CDU’, wordt ze in het Westen maar al te graag geloofd, zeker na haar verpletterende verkiezingsoverwinning. Want verpletterd lijkt het kemalistische *establishment* zelf wel. De pleitbezorgers en behouders van de politieke erfenis van Mustafa Kemal Atatürk – de seculiere, op culturele homogeniteit gebaseerde natiestaat – hebben het er bekaaid vanaf gebracht. Atatürks Republikeinse Volkspartij (CHP) haalde slechts 20%, en dat na vijf jaar oppositiewerk. De partij oogt oubollig en verstard.

De Turkse staatsnationalisten van de Nationale Actiepartij (MHP) komen met 14% weer in het parlement waaruit ze in november 2002 als toenmalige coalitiepartner van Bülent Ecevit (inmiddels overleden) waren weggestemd. Maar ze hebben hun imago van straatvechters en gecamoufleerde ‘Grijze Wolven’ tegen zich. De legertop had misschien nog gehoopt op een coalitie van CHP en MHP, maar de vijanden van de AKP zijn onderling verdeeld en konden ook niet op tegen het charisma van Erdogan.

Terwijl de AKP een positieve boodschap uitdroeg, zaten de kemalisten in het defensief. Het merendeel van de Turkse burgers had niet de indruk dat de seculiere staat werd bedreigd door de plannen van de AKP om minister van buitenlandse zaken Abdullah Gül in april tot opvolger van president Sezer te laten kiezen door het parlement (Op 28 augustus werd Gül alsnog gekozen en beëdigd; eindred.). Dat de

CHP procedurele trucs uithaalde om dat te vrijdelen en dat de legertop dreigende taal uitsprak aan het adres van de AKP, is bij vele Turken in het verkeerde keelgat geschoten. Het herinnerde aan de oude dagen, toen het leger in de politiek intervenieerde om de instellingen van de seculiere staat te redden.

De massabetogingen die de kemalisten in de grote steden organiseerden, waren op zich zelf indrukwekkend, maar niet representatief voor wat de Turkse maatschappij dacht. Naast de oude elites is er een nieuwe klasse aan het opkomen, die van de middenstand uit de kleinere steden in Anatolië. Een klasse van vrome, hardwerkende mensen, die profiteerde van de economische *boom* die de regering-Erdogan heeft hielp bewerkstelligen. Behalve de oude ideologische tegenstelling seculier-islamitisch is er nu ook een tegenstelling bijgekomen tussen een kemalistische klasse en een kleinsteedse, religieus geïnspireerde middenstand. Maar de eerste is niet altijd zo verlicht en progressief als ze pretendeert te zijn, en de tweede niet zo fundamentalistisch als gevreesd.

Toch is het oppassen geblazen. In het middenkader van het staatsapparaat is onder de AKP het aandeel van de vrouwen gedaald van 30 naar 27%, en de overblijvende vrouwen krijgen te maken met denigrerende seksistische opmerkingen van hun mannelijke collega's, die denken in termen van ‘vrouwen aan het fornuis’. Dat belooft niet veel goeds, mocht de regerende partij erin slagen een president van AKP-strekking verkozen te krijgen. Ook in de hogere kaders zullen vrouwen en seculiere krachten dan minder kansen krijgen. De president wijst de rechters van het Grondwettelijk Hof aan, benoemt de universiteitsrectoren en is opperbevelhebber van het Turkse leger. Met andere woorden: een AKP-president kan een einde maken aan het kemalistische karakter van de staat.

Misschien is, wanneer we dit incalculeren, de AKP niet zozeer een ‘CDU’ dan wel een ‘CSU’, die Beieren regeert onder het motto ‘Lederhose und Laptop’. Economisch modern, dat wel, maar maatschappelijk toch niet zo vooruitstrevend. Wanneer ik zeg dat succes ‘bedwelmt’, bedoel ik dat velen geneigd zijn de ogen te sluiten voor de consequenties

die besloten liggen in het maatschappelijke programma van de AKP, omdat die partij toch zo modern oogt in haar economisch en politiek, op de Europese Unie gericht programma. Het vooruitzicht van EU-lidmaatschap heeft als hefboom gewerkt voor verregaande hervormingen, maar de moraal is niet zo gemakkelijk te vatten. En wanneer een staat eenmaal lid is geworden van de EU, valt er niet veel meer te veranderen. Kijk maar naar EU-lidstaat Polen, een land waarvan wordt gezegd dat er een provincialistische, benepen sfeer heerst, wat zich ook in zijn huidige politiek zou vertalen.

### **Geen tweede Iran, maar ...**

Natuurlijk zal Turkije nooit een tweede Iran worden. De kans dat de seculiere staatsorde wordt opgedoekt of dat Ankara een anti-Westerse toer opgaat, is zo goed als nihil. Turkije heeft als opvolgerstaat van het Ottomaanse Rijk een andere, meer zelfbewuste verhouding met het Westen dan andere moslimstaten, die zich in hun geschiedenis benadeeld voelden door Westerse mogendheden. Het kemalisme heeft de geesten van de Turken doordrenkt met het geloof

## ***Al blijft Turkije immuun voor het fundamentalisme, het kan onder impuls van de AKP meer conservatief en vrouwonvriendelijk worden***

in de seculiere natiestaat en daar zullen altijd sporen van overblijven, ook al zal het in zijn dirigistische vorm tanen. Maar zelfs al blijven de Turken immuun voor het fundamentalisme (waarvan overigens geen traditie bestaat in Turkije), dan belet niets dat de maatschappij onder impuls van de AKP meer conservatief en vrouwonvriendelijk wordt. De hoofddoek van de jonge Turkse vrouw mag dan wel esthetisch fraaier en kleurrijker ogen dan die van haar Iranese seksegenote – volgens sommige Westerse commentatoren een bewijs van ‘het valt best mee’ – maar deze hoofdbedekking blijft de verstoffelijking van een maatschappelijk-religieus programma.

Door de band genomen valt de verkiezingsuitslag toe te juichen. De Turkse partijen hebben zich geconsolideerd, en dat in een land zonder sterke partijtraditie. Het leger was altijd zo sterk als de politiek zwak was. Daarin komt nu verandering. De generaals

werden door de kiezer op hun plaats gezet: daar waar ze horen in een normale democratie, namelijk in een positie waarin ze ondergeschikt zijn aan de volksvertegenwoordiging. De AKP heeft de absolute meerderheid – er kan verder stabiel worden geregeerd – maar komt niet in de buurt van een tweederde meerderheid waarmee ze de grondwet naar believen had kunnen veranderen. De CHP blijft een vrij sterke oppositiepartij, maar het protest van haar aanhangers tegen partijleider Baykal op de avond van de verkiezingen maakt duidelijk dat er een nieuwe wind moet waaien, indien het kemalisme wil overleven. De *diehards* van de MHP, het Turkse staatsnationalisme, worden ingebonden in het parlementaire systeem. Dat vermindert misschien het straatgeweld waarvan christenen en Koerden de laatste jaren het slachtoffer waren. De moord op de Turks-Armeense journalist Hrant Dink in januari van dit jaar ligt nog vers in het geheugen.

Misschien wordt het tweede gevoelige thema van de Turkse maatschappij – naast de religie is dat de Koerdische kwestie – ietwat meer bespreekbaar, nu 24 vertegenwoordigers van de Koerdische DTP als ‘onafhankelijken’ in het parlement komen. Er is onder de AKP ietwat meer culturele vrijheid voor de Koerden ontloken. Iemand als Leyla Zana, een Turkse politica van Koerdische origine, presteerde het om zich kort voor de parlamentsverkiezingen van 22 juli 2007 tot de autoriteiten in Ankara te wenden met de woorden: ‘Creëer in Turkije deelstaten en richt zo een Koerdische deelstaat op!’ Intussen geniet Zana wel genoeg internationale renomme om niet weer een jarenlange gevangenisstraf te moeten vrezzen, maar het blijft toch dansen op een slap koord. De officier van justitie heeft alvast een geding aangespannen tegen Zana wegens ‘separatistische propaganda’.

Maar als Turkije wil worden opgenomen in de Europese familie, zal het de Europese ideeën en waarden moeten overnemen. Honderd jaar geleden betekende dat ‘nationalisme’, het samenvallen van natie en staat; vandaag de dag betekent het ‘multi-ethniciteit’ en dus in feite een conceptuele terugkeer naar datgene waartegen de Turkse Republiek zich in naam van het staatsnationalisme had afgezet, het Ottomaanse Rijk. Het Verdrag van Lausanne in 1923 was de geboorteakte van het moderne Turkije; moderniteit was toen synoniem met culturele homogeniteit. Het veronderstelde de uitwijzing van de orthodoxe christenen uit Anatolië, het kernland waartoe Turkije werd gereduceerd na de ondergang

van het Ottomaanse Rijk. *Nation-building* vereiste het creëren van één staatsvolk met één taal en één culturele identiteit. Zo ging het ook in Griekenland, dat het grootste deel van zijn moslimbevolking uit Thracië en Kreta naar het nieuwe Turkije uitwees. De christelijke en islamitische immigranten die verkast naar respectievelijk Griekenland en Turkije moesten zich assimileren met de cultuur van hun nieuwe vaderland, een pijnlijk proces dat Bruce Clark, journalist van *The Economist*, briljant beschrijft in zijn boek *Twice A Stranger. How Mass Expulsion Forged Modern Greece and Turkey* (Londen, 2006). Het kemalistische Turkije werd een jacobijnse staat, waarvan de burgers geacht werden 'gelukkig te zijn omdat ze Turk zijn'. De orthodoxe christenen waren wel verdwenen, maar vervelend genoeg voor de kemalisten die de verturking oplegden aan autochtonen en immigranten (overwegend Griekstalige moslims), waren er nog altijd die Koerden die zich niet wilden assimileren. En ook de alevieten, een heterodoxe stroming binnen de islam, die ongeveer 15% van de Turkse bevolking uitmaakt, hopen anno 2007 eindelijk meer gehoor te krijgen in een maatschappij waarin de soennitische versie van de islam overheerst.

Toetreding van Turkije tot de EU zou te vergelijken zijn met een nieuw Lausanne, weliswaar niet als geboorteaakte, maar als inwijdingsritueel in een postmoderne wereld die een aantal beginselen van het oude Lausanne op de helling zet, zoals onbeperkte

nationale soevereiniteit, culturele uniformiteit, de dominerende rol van een bepaalde etnische groep, *in casu* de Turkse.

Het heeft er overigens alle schijn van dat de AKP ietwat meer oog voor culturele pluriformiteit heeft, misschien vanuit de gevoeligheid van de islam, waarvoor de geloofsgemeenschap primeert op de etnische achtergrond. De kemalisten daarentegen zitten nog bevangen in het concept van natie en dragend staatsvolk, zoals dat in het Westen gangbaar was tot na de Tweede Wereldoorlog. Koerden en alevieten vormen een uitdaging voor de monolithische cultuur van de kemalistische staat. Wanneer de AKP erin slaagt de verzuchtingen van beide groepen, een etnische en een religieuze, te verzoenen met de belangen van de republiek, zal dit niet leiden tot het uiteenvallen van Turkije, maar integendeel tot versterking van de samenhang binnen een pluralistische maatschappij. Dat is de helse opdracht die de AKP wacht. Voor deze smeedkunst zijn behendig en tactisch opererende politici nodig. Maar ze weten wat hen te doen staat. De hardnekkigheid daarentegen waarmee de kemalisten de culturele en religieuze verscheidenheid als beleefde werkelijkheid blijven ontkennen, is het beste recept voor de desintegratie van Turkije.

**Dirk Rochtus** is docent internationale politiek aan de Lessius Hogeschool Antwerpen en de Universiteit Antwerpen. Hij is mederedacteur van het boek *Turkije: Springstof voor de Europese Unie?* (Antwerpen/Apeldoorn, 2002).

## Clingendael International Energy Programme (CIEP) – New Publications:

**Jan-Hein Christoffels:**

*Getting to Grips Again with Dependency: Japan's Energy Strategy*,  
Clingendael Energy Paper, The Hague, August 2007

**Susann Handke and Jacques J. de Jong:**

*Energy as a Bond: Relations with Russia in the European and Dutch Contexts*,  
Clingendael Energy Paper, The Hague, September 2007

**Christoph Tönjes and Jacques J. de Jong:**

*Perspectives on Security of Supply in European Natural Gas Markets*,  
CIEP Working Paper, August 2007

CIEP publications can be downloaded free of charge from our website: <http://www.clingendael.nl/ciep/>  
If you would like to order a hard copy of these publications, please contact us at:

Telephone: +31(70) 374 66 16 Fax: +31(70) 374 66 88 E-mail: [ciep@clingendael.nl](mailto:ciep@clingendael.nl)

## Machinaties in Brussels struikgewas

**Derk-Jan Eppink:**

**Europese mandarijnen - Een blik achter de schermen van de Europese Commissie.**

Tielt: Lannoo, 2007; 304 blz.; 19,95 euro;

ISBN: 978-90-209-6626-8

Eppink kan bogen op zeer gevarieerde journalistieke, politieke en Europese ervaringen. Hij was assistent van parlementsleden in de Tweede Kamer en het Europees Parlement, journalist bij *NRC Handelsblad* en de Belgische *Standaard* en lid van de kabinetten van Eurocommissaris Bolkestein en de Estse Commissaris Kallas. Thans is hij *free lancer* in de Verenigde Staten. Hij schreef eerder het succesrijke *Avonturen van een Nederbelg*.

Het is goed dat er weer een handzaam boek over de Europese Commissie op de markt is gekomen; over de bij de Commissie werkende mensen – dat zijn Eppinks mandarijnen – de daar aangesneden onderwerpen en dossiers en de daarbij gevolgde werkwijzen en procedures. In Nederland is dat Brusselse instituut wat uit het blikveld geraakt. Je merkt dat sterk bij journalisten en ook wel bij leden van de Tweede Kamer.

Als journalisten achtergrondinformatie wilden opdoen over Brusselse zaken, wendden ze zich niet zo zeer tot ambtenaren van de Europese Commissie, maar eerder tot ambtenaren-diplomaten van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Dat kwam natuurlijk omdat het debat zich de laatste paar jaar vooral toespitste op de lotgevalen van het Grondwettelijk Verdrag en de nasleep van het Nederlandse referendum, alsmede op het Nederlandse geduw en getrek over onze netto-betalerspositie en de inspanningen om een Haagse *rebate* gedaan

te krijgen. De Europese Toppen en de daar geagendeerde *Chefsachen* vormden het strijdtoneel en er was weinig nieuwsgierigheid naar de plannen van de Commissie.

Daarom verscheen het boek van Eppink op het goede moment. De Europese Commissie is nog steeds de belangrijkste, zij het niet meer exclusieve, motor van de EU. De Europese Toppen strooien nog steeds met verzoeken om voorstellen aan de Commissie. Die is hoofdvantwoordelijke voor de uitvoering van de Europese wetgeving en waakt over een correcte toepassing van de verdragen. Kamerleden willen graag in een vroeg stadium van de Europese wetgeving nagaan of de Commissie niet te veel hooi op haar vork neemt en of nieuwe Commissievoorstellen wel de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht nemen. In dat verband zou het geen kwaad kunnen indien zij zich, bijvoorbeeld via Eppinks werk, op de hoogte zouden stellen van de gang van zaken in de Commissie-burelen.

De auteur trekt verschillende jasjes aan. Soms is hij chroniqueur, dan weer een beetje romancier en hij lijkt ook een aanloop te nemen naar het schrijven van zijn memoires. Hij geeft een boeiend verslag van zijn belevenissen. Enkele slordigheden doen geen afbreuk aan de rijkdom van kleur van zijn geschrift. Kostelijke anekdotes over personen en situaties sieren de tekst op. Men vergeeft hem graag enkele Pavlov-achtige goedkope opmerkingen over jezuïetenstreken. Hij erkent trouwens ruiterlijk zijn eigen machinaties in het Brussels struikgewas.

Het meest leerrijke hoofdstuk draagt de bureaucratische titel 'In de tredmolen', maar het is een juweeltje. Het spinnenweb en lijnenspel

van de Commissie worden haarfijn uitgetekend. Hoe opereren de Directoraten-Generaal ('de Diensten', de echte mandarijnen); hoe worden de Eurocommissarissen bijgestaan door hun kabinetten (persoonlijke staven); hoe verloopt de interactie tussen de ambtelijke diensten en de kabinetten? Het kabinet van een Commissaris moet ervoor zorgen dat de ambtelijke voorbereiding van nieuwe initiatieven afdoende politieke sturing krijgt. Een goede relatie met de voorzitter van de Commissie is daarbij gewenst, waarbij het helpt als deze een krachtige persoon is. Nationale gewoonten en gevoeligheden staan haaks op verlangens van diensten en kabinetten. Merkwaardig is ook de machtige plaats die de Londense *Financial Times* bekleedt, hoewel zetelend in het eurosceptische Verenigd Koninkrijk. Een Commissaris moet altijd opletten niet door zijn ondergeschikten de hemel in geprezen te worden, met als mogelijk kwalijk gevolg dat hij boven de materie komt te zweven en de greep op zijn portefeuille verliest. Uiteindelijk komt toch het nodige tot stand door de pressie van de interne markt en de realiteiten van de wereldeconomie. Wanneer de Europese Commissie haar product heeft afgerond, kan de veldslag met het Europees Parlement en de Raad van Ministers beginnen.

Het is niet zo eenvoudig een stempel op Eppink te drukken. Heeft hij met dit boek een boodschap willen afgeven? Van oudsher stond hij bekend als een voorvechter van de Europese integratie. De inleiding van zijn boek is jammer genoeg cynisch. Maar her en der analyseert de auteur scherp. Hij laakt het dat Europa te veel vertrouwt op goede bedoelingen en te sterk inzet op de kaart van *soft power*: 'De VS vecht, de VN voedt, de

EU financiert.' In het slothoofdstuk roept hij de EU op haar hervormings-schuwheid, zowel bestuurlijk als economisch, af te schudden, maar vooral ook om een einde te maken aan wat hij noemt haar culturele capitulatie: het koesteren van een schuldcultuur

waarbij de Europeaan de dader en de buitenwereld het slachtoffer is. Eppink charmeert, maar hanteert ook het floret.

Jean Penders

Drs Jean Penders, o.a. oud-lid van het Europees Parlement, is als docent Europese Unie Studies verbonden aan de Universiteit Leiden.

## De lange weg van een Surinaams dorp naar gerechtigheid

Fergus MacKay (red.):

**Moiwana zoekt gerechtigheid. De strijd van een Marrondorp tegen de staat Suriname.**

Amsterdam: KIT Publishers, 2006; 224 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-6832-491-8

De juridische hordeloop naar gerechtigheid voor de Decembermoorden is bekend. Vijftientig jaar na dato lijkt de weg nu vrij voor een inhoudelijke behandeling van de strafzaak tegen oud-legerleider Desi Bouterse en zijn kompanen. In juni dit jaar verwierp het Surinaamse Hof van Justitie alle bezwaarschriften tegen vervolging.

Minder bekend is de moeilijke weg naar gerechtigheid voor het bloedbad dat Bouterse's regime aanrichtte op 29 november 1986 in Moiwana. Ten tijde van de binnenlandse oorlog tegen Brunswijks *Jungle Commando* viel het Surinaamse leger dit Marrondorp aan, doodde negenendertig burgers, verwondde talloze andere dorpsbewoners en dwong overlevenden te vluchten.

In juni 2005, bijna twintig jaar later, beoordeelde het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens een klacht van overlevenden van de aanval op Moiwana. Het Hof stelde vast dat Suriname hun rechten op menswaardige behandeling, vrijheid van beweging, eigendom en rechtsbescherming had geschonden.

Het vonnis op zich zelf genomen vormt één van de elementen van de door het Hof toegekende schadevergoeding. *Moiwana zoekt gerechtig-*

*heid*, gepubliceerd op uitdrukkelijk verzoek van de nabestaanden, doet daar recht aan. Erkenning van de gebeurtenissen, en daarmee van de identiteit van hen die de gebeurtenissen hebben doorgemaakt, is een *sine qua non* voor gerechtigheid en verzoening.

Het boek bevat de gehele uitspraak van het Hof (hoofdstuk 4), voorafgegaan door een beschrijving van de lange juridische strijd van de overlevenden (hoofdstuk 1), enkele van hun getuigenissen (hoofdstuk 2) en een getuige-deskundige-verklaring over de Ndyuka-maatschappij (hoofdstuk 3). Daarmee is het een bron van informatie voor een ieder die meer wil weten over het specifieke volk (afstammend van voornamelijk in de 18de eeuw gevluchte Afrikaanse slaven) en de specifieke juridische strijd. De herhaling – het vonnis in het laatste hoofdstuk bevat veel van de informatie uiteengezet in de eerdere hoofdstukken – en de soms wat opmerkelijke vertaling van juridisch Engels ('Inter-American human rights law' wordt 'het Inter-Amerikaanse mensenrecht') kunnen op de koop toe worden genomen.

Het boek beperkt zich tot de specifieke zaak. Het heeft niet als doel het vonnis te plaatsen in de bredere context van de internationale mensenrechtenbescherming. Ook voor dat bredere publiek is het vonnis, dat meer dan de helft van het boek

beslaat, echter lezenswaardig. Hoewel ze niet duidelijk in het boek naar voren komen, biedt het vonnis talrijke aangrijpingspunten voor een reflectie op bredere ontwikkelingen in de internationale mensenrechtenarena. Het volgende commentaar is slechts een voorbeeld.

De Moiwana-zaak illustreert een inherente moeilijkheid van vervolging van mensenrechtenschendingen. Als het per definitie de staat is die mensenrechten schendt, kan er dan op worden gerekend dat een staat waar de *trias politica* uit balans is, zelf objectief die schendingen onderzoekt? De Surinaamse politie-inspecteur Gooding startte een onderzoek naar de Moiwana-moorden, maar onder druk van legerofficieren, onder wie Bouterse, werden de verdachten vrijgelaten. De officieren verklaarden dat zij officieel opdracht hadden gegeven voor de Moiwana-aanval en dat dergelijke militaire operaties niet kunnen worden onderworpen aan onderzoek door de burgerpolitie. Korte tijd later werd Gooding vermoord. Zijn medewerkers vluchtten het land uit. Noch de moord op Gooding noch de Moiwana-moorden werden verder onderzocht. Het aantreden van een nieuwe, democratisch verkozen regering, de verzoeken van de overlevenden, hun overdracht van concreet bewijs en parlementaire aansporingen brachten hier geen verandering in.

Volgens het nog weinig geconcreti-

seerde principe van de *Responsibility to Protect* zou in dit soort situaties, waarin de staat faalt mensenrechten te beschermen, de burger moeten kunnen terugvallen op de internationale orde. Het internationale mensenrechtensysteem lijdt echter aan de klassieke kwalen van het internationale recht, zoals de afhankelijkheid van instemming van staten met de jurisdictie van internationale organen en anderzijds het gebrek aan een eigen rechtshandhavende macht. Het vonnis van het Inter-Amerikaanse Hof in de Moiwana-zaak is een goed voorbeeld van de wijze waarop internationale organen met enige creativiteit toch een redelijk effectieve rechtsbescherming kunnen garanderen.

Het *eerste voorbeeld van creativiteit* is hoe het Hof zijn temporeel beperkte rechtsmacht aanzienlijk heeft opgerekt. Omdat Suriname pas partij werd bij het Amerikaans Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de rechtsmacht van het Hof pas erkende na de aanval op Moiwana, kon het Hof zich niet uitlaten over mensenrechtenschendingen *tijdens* de aanval. Volgens het Hof kan het zich echter wél uitlaten over de schending van Surinamese verplichting onderzoek te doen naar eerder gepleegde mensenrechtenschendingen, een verplichting die het afleidt van de verplichting mensenrechten te 'garanderen'. Omdat Suriname ook na het erkennen van de rechtsmacht van het Hof had nagelaten een effectief onderzoek in te stellen, kon het Hof zich over *deze* schending wél uitlaten. Het Hof constateerde een schending van het recht op juridische waarborgen en rechtsbescherming.

Maar het Hof constateerde ook een schending van het recht op een menswaardige behandeling vanwege de belemmeringen voor Moiwana-dorpsbewoners om recht te zoeken, het feit dat zij niet in staat waren hun overleden dierbaren op gepaste wijze

te eren en de scheiding van dorpsbewoners van hun traditionele gronden. Tevens stelde het vast dat Suriname het recht op vrijheid van beweging en woonplaats had geschonden. Weliswaar had het de overlevenden niet verboden naar Moiwana terug te keren, maar *de facto* had het, door géén onderzoek te doen en de angst te laten voortleven, de dorpsbewoners onmogelijk gemaakt terug te keren. Het gebrek aan onderzoek heeft er volgens het Hof bovendien toe geleid dat de dorpsbewoners hun eigendomsrecht niet effectief kunnen uitoefenen, wat resulteert in een schending van het recht op eigendom.

De constructie waarin het *niet-onderzoeken* van eerdere mensenrechtenschendingen leidt tot 'voortdurende schendingen', slaat een aanzienlijke bres in de temporele begrenzing van de bevoegdheden van een internationaal mensenrechtshof. Het is onduidelijk wat de specifieke grenzen wel zijn. Moet de staat alle incidenten onderzoeken, ongeacht hoe lang geleden deze plaatsvonden, als huidige mensenrechtenschendingen het gevolg zijn van die incidenten? Wanneer zijn huidige situaties nog een gevolg van eerdere incidenten?

Een *tweede voorbeeld van creativiteit* is de wijze waarop het Hof rekening houdt met de specifieke culturele gewoonten van de Ndyuka. In zijn beoordeling neemt het Hof onder andere mee dat de Ndyuka hechten aan hun 'fluïde en multi-dimensionale relatie met hun voorouderlijke gronden' en vrezden dat vertoornde geesten van overledenen de samenleving treffen als misdrijven onopgelost blijven.

In dit geval werken deze overwegingen in het voordeel van hen die een klacht hebben ingediend: het zijn omstandigheden die extra redenen geven om mensenrechtenschendingen te constateren. De universele minimumstandaard die mensenrech-

ten moeten bieden, pleit echter tegen het rekening houden met bepaalde culturele gewoonten wanneer dat een constatering van een schending bemoeilijkt, bijvoorbeeld als een volk de gewoonte heeft het verleden te willen vergeten of gering belang hecht aan eigen grond. Ook in die omstandigheden heeft een individu dat klaagt over schendingen van mensenrechten, recht op de minimumstandaarden, ook al neemt de rest van zijn of haar volk genoegen met minder.

De overwegingen inzake de cultuur van de Ndyuka zijn ook interessant omdat het Hof, hoewel oordelend over rechten van individuen, neigt richting het erkennen van rechten van bepaalde etnische groepen en het belang benadrukt van bescherming van kwetsbare groepen binnen de samenleving.

De wijze waarop het Inter-Amerikaans Hof schadevergoeding toekent in de Moiwana-zaak, is een *derde voorbeeld* van het creatief bevorderen van de effectiviteit van internationale mensenrechtenbescherming. Het Inter-Amerikaans Hof loopt voor op andere regionale hoven (zoals het Europees Hof in Straatsburg) in het toekennen van op de situatie toegesneden schadevergoeding. In de Moiwana-zaak bestaat deze uit niet alleen het vonnis op zich zelf en uit financiële vergoeding voor materiële en immateriële schade, maar ook uit een verplichting voor Suriname de feiten van de zaak te onderzoeken en de verantwoordelijken te vervolgen en te bestraffen; maatregelen te nemen om eigendomsrechten van de Moiwana-gemeenschap te waarborgen; de veiligheid te garanderen van dorpsbewoners die willen terugkeren naar Moiwana; een gemeenschapsfonds in het leven te stellen; en een openbare ceremonie te houden waarin het aansprakelijkheid erkent en excuses aanbiedt, en een gedenkteken te plaatsen. Als deze verplichting

tingen inderdaad worden nagekomen – de ceremonie heeft inmiddels plaatsgevonden – kan een dergelijke schadevergoeding, meer dan een enkele financiële compensatie, mensenrechtenschendingen structureel bestrijden.

Na twintig jaar juridische strijd is het *Moiwana*-vonnis van het Inter-Amerikaans Hof slechts het begin: de overlevenden moeten nog terugkeren, de staat moet het onderzoek en de vervolgingen nog uitvoeren. De juri-

dische zoektocht naar gerechtigheid voor de Decembermoorden illustreert hoe moeilijk dat nog kan worden. Maar het vonnis en het toelichtende boek *Moiwana zoekt gerechtigheid* zijn wel belangrijke beginpunten in de strijd tegen straffeloosheid. Ze illustreren hoe creatieve mensenrechtenhoven als het Inter-Amerikaans Hof een belangrijke katalysator kunnen zijn voor nationaal onderzoek naar mensenrechtenschendingen. Dat is niet alleen belangrijk omdat het

Internationaal Strafhof slechts een territoriaal, temporeel en substantieel beperkt aantal zaken van staten kan overnemen. Het is vooral belangrijk omdat uiteindelijk effectieve rechtsbescherming alleen van de staat zelf kan komen.

*Sarah Nouwen*

Sarah Nouwen bereidt te Cambridge een dissertatie voor over internationaal strafrecht.

## New publication in the series Clingendael Diplomacy Papers

### **The Rise of China's Public Diplomacy**

by Ingrid d'Hooghe

With its rapid economic rise and sweeping reforms of its foreign policy and diplomacy, China has gained a place at the forefront of international politics. Conscious of having a problematic image in many parts of the world and aware of the international community's rising expectations of the upcoming superpower, the Chinese leadership spends more and more time, money and effort on public diplomacy. Beijing addresses negative issues and capitalizes on China's soft power. It uses a wide variety of instruments and is able to cater to specific audiences in different parts of the world. And with considerable success, especially where public diplomacy is in lock step with policy actions. Recent polls indicate that people worldwide regard China's economic rise as not necessarily negative - a clear triumph for China in the ongoing 'China Threat' debate. On issues where little progress is noted, such as human rights, China has a tougher time improving its image. Furthermore, public diplomacy is no longer confined to the realm of the state. Control over foreign policy-making and diplomacy is increasingly affected by internal developments and globalization processes, which

have created a more pluralistic environment. An increasing number of Chinese individuals and civil society groups are participating in global networks with public and private actors, bringing new dynamics to China's interaction with the world. China's government, for its part, seeks to incorporate these new dynamics into its public diplomacy strategy.

Ingrid d'Hooghe is a Senior Research Associate in the Clingendael Institute's Diplomatic Studies Programme and a member of Clingendael Asia Studies. She is a specialist on China, conducting training and research on China's foreign policy and diplomacy. She has recently written on China's relations with the European Union, US-China relations and China's public diplomacy.

Information is available at the secretariat of the Clingendael Diplomatic Studies Programme of the Netherlands Institute of International Relations Clingendael, tel. 070-3746605, email: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl).

**John L. Clarke: Armies in Homeland Security: American and European Perspectives.**

*Washington D.C.: National Defense University Press, 2006; viii + 251 blz.; ISBN 1-57906-074-9*

In steeds meer gevallen krijgt het militaire apparaat, goed georganiseerd, getraind, uitgerust, mobiel en beschikbaar als het is, bij terroristische daden en rampen belangrijke taken toebedeeld. Binnenlandse veiligheid wordt een steeds belangrijker beleidsonderdeel. Dat neemt niet weg dat de militaire strijdkrachten zijn opgeleid voor opdrachten die verschillen van ingrepen 'for achieving effective homeland security'. Aan hun optreden in dit verband kleven gevaren. Ze zijn geen politie-agent. Het gevaar dat ze geweld zullen gebruiken op een wijze die voor binnenlandse verhoudingen niet passend is, is constant aanwezig. In deze bundel van elf essays, geschreven door hoge militairen en experts verbonden aan instituten op het terrein van de defensie, wordt nagegaan hoe men in Oostenrijk, Bulgarije, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Italië, Roemenië, Oekraïne, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en de Europese Unie het vraagstuk van het inzetten van militaire strijdkrachten in kwesties van binnenlandse veiligheid benadert. Daarbij dient men te bedenken dat er grote onderlinge verschillen tussen bovengenoemde staten bestaan wat betreft historie en actuele situatie. Zo wordt in de essays over Bulgarije, Oekraïne, Hongarije en Roemenië veel aandacht geschonken aan de veranderingen die zich na het uiteenvallen van de Sovjetunie op militair terrein hebben voltrokken, terwijl in het essay over Frankrijk de Franse gendarmerie en andere Franse paramilitaire politiekorpsen waarover dit land beschikt, aan de orde komen. In de EU blokkeert de grote onderlinge verdeeldheid gezamenlijk optreden. De auteur van het desbe-

treffende essay, Brooks Tiger, die als journalist voor *Defense News* te Brussel de EU en de NAVO in zijn portefeuille heeft, vreest dat alleen een terroristische catastrofe de hoofdsteden van de lidstaten tot een gemeenschappelijke houding kan dwingen. Het was, ironisch genoeg, een natuurramp (de *tsunami* van 2004) die de EU ertoe bracht na te gaan denken over eventueel gebruik van militaire strijdkrachten ten behoeve van de binnenlandse veiligheid. Over een mogelijke civiel-militaire samenwerking binnen de EU wordt echter nog steeds slechts fluisterend gesproken. Maar fluisteren is altijd nog beter dan zwijgen, aldus Tiger. (F.v.d.B.)

**J.A. Hoeksma: De uitvinding van Europa - De Europese Unie als nieuw verschijnsel in het volkenrecht.**

*Assen: Van Gorcum, 2007; eerste druk; 60 blz.; 12,95 euro; ISBN: 978-90-232-4342-7*

Een vijftienjarige onderzoekstocht naar het verschijnsel Europese Unie heeft geresulteerd in dit 60 pagina's tellende essay. Het betoog draait om de vaststelling dat de Europese samenwerking zich in vijftig jaar heeft ontwikkeld tot een nieuw juridisch fenomeen dat zich tussen de van oudsher gescheiden rechtsdomeinen staatsrecht en internationaal publiekrecht bevindt. Sinds het Verdrag van Maastricht en de daardoor in het leven geroepen Europese Unie is er geen sprake meer van een 'gewone' internationale organisatie naar de volkenrechtelijke definitie van 'een verband tussen staten', maar van een constitutionele internationale organisatie gedefinieerd als 'een unie van burgers en lidstaten'. Hoeksma zet uiteen dat een 'grondwet' de relaties tussen burger en staat vastlegt, terwijl het begrip 'verdrag' past voor het optekenen van relaties tussen staten onderling. Met het huidige hybride karakter van de Unie dienen nieuwe spelregels

te worden vastgelegd in een mengvorm van beide begrippen: een constitutioneel verdrag. Een constitutioneel verdrag wordt hiermee gepresenteerd als de oplossing voor het nieuwe juridische fenomeen dat de EU vormt. Het Verdrag van Maastricht is in zijn optiek een eerste praktijkvoorbeeld van een constitutioneel verdrag. Bij de totstandkoming van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wijst de auteur op een aantal 'grote fouten' die voorkomen hadden kunnen worden als Europese regeringsleiders hadden stilgestaan bij de implicaties van de evolutie van de Europese samenwerking naar een 'unie van burgers en lidstaten'. Aan het eind van zijn betoog gaat Hoeksma met veel stelligheid ervan uit dat de door hem verworven inzichten ook de regeringsleiders zullen verlichten 'als de betovering eenmaal verbroken is'. Dergelijke feeëriek taal komt naïef over. Ook valt Hoeksma aan te rekenen dat hij in zijn betoog zelf voorbijgaat aan de burger, die met zijn 'schijnbaar irrationele stemgedrag' tijdens het referendum van 2005 wellicht iets anders heeft willen uitdrukken dan het verlangen naar de erkenning van de EU als constitutionele internationale organisatie. De vragen of de burger zich wel burger *voelt en wil zijn* in deze 'unie van burgers en staten', of wat hiervan de toegevoegde waarde voor burgers is, worden niet behandeld. Het essay geeft een aardige uiteenzetting van de aard en implicaties van de volkenrechtelijk ambigue Unie, maar sluit hoogdravend af met de stelling dat het gepresenteerde inzicht 'de wetenschappelijke basis legt voor de oplossing van een belangrijk probleem'. (M.v.d.B.)

**David Shambaugh (red.): Power Shift. China and Asia's New Dynamics.**

*Berkeley/Los Angeles/Londen: University of California Press, 2005; xix + 383 blz.; 65,- dollar  
ISBN 13 978-0-520-24570-9*

Aan deze bundel is meegewerkt door 17 wetenschapslieden, verbonden aan prestigieuze wetenschappelijke instituten in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Korea, China, Singapore, Japan en Australië. Redacteur Shambaugh is hoogleraar politieke wetenschappen en internationale betrekkingen aan de *George Washington University*. Aan het schrijven van de artikelen ging een tweedaagse 'brainstorming' vooraf, waaraan de auteurs van de bundel en een aantal 'leading experts from the Washington, D.C., political community' deelnamen. Aan deze discussie over de parameters en de implicaties van China's opkomst als belangrijke mogendheid lag de hypothese ten grondslag dat China bezig was dé belangrijkste mogendheid in Azië te worden en dat het regionale systeem 'was again becoming Sinocentric, as it was centuries ago'. Men bleek echter van mening dat dit beslist niet het geval was – 'at least not yet' (blz. xi). In deze bundel wordt in 16 artikelen, verdeeld over zes delen, de opkomst van China, zijn toenemende economische, politieke en diplomatieke invloed in de regio en de wereld, de zich ontwikkelende relaties met landen als Taiwan, Rusland, Korea en Japan en de gevolgen van een en ander voor de regionale veiligheid en de Amerikaanse belangen, geanalyseerd. De bundel wordt afgesloten met een deel waarin de 'transformatie van de Aziatische Veiligheids Orde', en hoe die zich verder zou kunnen ontwikkelen, aan de orde komen. Op basis van wat hierin en in andere artikelen naar voren komt, suggereert Shambaugh in zijn inleiding zeven mogelijke modellen van een toekomstige Aziatische orde: een Chinees-dominant (hegemoniaal) systeem; een systeem waarin sprake is van grote-mogendhedenrivaliteit; een zogenaamd 'hub and spokes'-alliantiesysteem van bilaterale militaire bondgenootschappen; een 'concert of power'-systeem, waarbinnen de handhaving van stabiliteit door belangrijke naties of allianties van naties

vooropstaat; een machtscondominium van de Verenigde Staten en China; een normatieve gemeenschap, waarin de naties een aantal normatieve regels en doelstellingen aanvaarden en beloven zich daaraan te houden; en een complex interdependentiesysteem, niet zo zeer gevormd rondom veiligheidsdoeleinden, maar meer rondom een 'dicht web van economische, technologische en andere banden tussen naties' in een tijdperk van toenemende globalisering. Volgens Shambaugh is een 'multitextured and multilayered hybrid system' bezig zich te ontwikkelen, dat zich uitstrekt van Afghanistan via Rusland en Japan tot Australië en dat elementen in zich draagt van de 'hub and spokes', de normatieve en de complexe interdependentie-systemen. Met op de achtergrond een opdoemend tweepolig 'balance of power'-systeem. Maar dat zal wel geen werkelijkheid worden vanwege het nachtmerrie-achtig karakter van zo'n systeem voor de grote meerderheid van de Aziatische staten, die dan moeten kiezen tussen Beijing en Washington. (F.v.d.B.)

**Joseph E. Stiglitz: Making globalization work.**

*New York/Londen: W.W. Norton & Company, 2006; xxv + 358 blz.; 26,95 dollar ISBN 0-393-06122-1*

Globalisering wordt van twee kanten bekritiseerd, aldus de auteur. De ontwikkelde landen zijn beducht voor de 'outsourcing' die het met zich brengt, terwijl de ontwikkelingslanden merken dat het effect van globalisering in hun nadeel werkt. In beide groepen treft men mensen aan die van mening zijn dat belangen van grote ondernemingen ('corporate interests') er mee worden gediend ten koste van andere waarden. Stiglitz was van 1993 tot 1997 adviseur van Clinton, werkte van 1997 tot 2000 bij de Wereldbank, kreeg in 2001 de Nobelprijs

voor Economie en is thans teruggekeerd naar de academische wereld. Hij wendt zijn vergaarde kennis van het optreden van nationale regeringen, internationale instellingen en multinationale ondernemingen aan om in bovengenoemde studie de huidige vorm van globalisering op de pijnbank te leggen. In een omvattende analyse legt hij haar feilen en falen bloot. Hij blijkt niet te geloven in de automatische efficiëntie van de markt. Er is altijd sprake van een asymmetrie van informatie en de onzichtbare hand van Adam Smith is onzichtbaar omdat ze er gewoon niet is. En: 'without appropriate government regulation and intervention, markets do not lead to economic efficiency' (blz. xiv). In tien hoofdstukken analyseert Stiglitz het huidige systeem, komt tot de conclusie dat het sterk in het voordeel van de industrieel ontwikkelde landen werkt en dientengevolge de huidige ongelijkheid tussen rijk en arm bevordert. Vooral het *Global Reform System* moet het bij hem ontgelden: 'the problems of the global financial system are systemic and have much to do with the global reserve system.' Dit moet drastisch worden hervormd (blz. 268). Hij beveelt een groot aantal maatregelen aan die ten doel hebben tot een evenwichtiger spreiding van de voordelen van globalisering te komen. Voor een groot gedeelte van de wereld - zo besluit Stiglitz zijn betoog - lijkt globalisering, zoals het nu in de praktijk werkt, op een 'pact van de duivel'. Nauwere integratie in de wereldeconomie heeft vaak grotere onzekerheid en grotere ongelijkheid, alsmede aantasting van bestaande levenswijzen en waarden tot gevolg, maar: 'We can make globalization work, not just for the rich and powerful but for all people, including those in the poorest countries'. Dat is een lange en moeizame taak, waar we al veel te lang mee hebben gewacht om die aan te vatten (blz. 292). De studie van Stiglitz is uitvoerig gedocumenteerd en bevat een register van 20 pagina's. (F.v.d.B.)

### **Bas Limonard & Jan Rood**

explain the result of the June European Council and consider the consequences, both for Europe and the Netherlands. Against all expectations, the European Council managed to draft a blueprint for a new 'reform treaty', to replace the failed European constitution. Despite its distinct, non-constitutional appearance, the reform treaty will retain most of the substance of the constitutional treaty; a minimal requirement for those member states who had already ratified the constitution. The group of non-ratifiers has been satisfied by the rephrasing of articles and the insertion of several opt-outs, declarations and protocols, this to the detriment of the document's transparency. Being one of the two member states where the constitution was rejected in a referendum, the Netherlands formulated strong demands regarding the size, form and substance, to strip the text from its constitutional character, in order to prevent a new referendum failure. Most of the Dutch demands were addressed, including the scarcely voiced desire to leave many of the constitution's institutional innovations intact. This has brought the Dutch government into a split; while raising the impression at home that it has succeeded in keeping Europe at safe distance, The Hague will now have to promote the ratification of a document that, judged by its substance, will bring about more rather than less Europe.

### **Mendeltje van Keulen & Ton van den Brink**

analyse how EU political debate in the Netherlands may be generated. They examine why it is so difficult to get a real political debate on EU issues off the ground. Explanations are found in the traditional permissive consensus regarding the results of EU co-operation. Moreover, inexperience, the traditional technical way the EU policy process was dealt with by a small group of experts and insiders, as well as the tendency to blame the complex multilevel structure of the EU for unwanted policies, contribute to a certain unease by political leaders to openly discuss EU policies. More recently, discussions on the national net payer position to the EU budget and the referendum on the Constitutional Treaty show that an EU debate with sufficient media and public attention can in effect be organised. It is vital, however, that politicians and political parties take the lead in lifting the debate above the current discourse on 'more or less Europe' in which political EU discussions tend to be stuck.

### **Jan Rood, Rob Boudewijn & Tomas Rieu**

discuss several alternatives to full membership of the European Union because recently a discussion has emerged within the Union about the need to strengthen the relations with candidate member states and neighbouring states. In this discussion suggestions have been made to come up with alternatives for full membership. In particular the idea of a 'privileged partnership' has been proposed, specifically referring to Turkey and the prospect of Turkish EU membership. The main reasons why this discussion has emerged have to do with the decline in public support for further enlargement and concern about the capacity of the EU to absorb new members. Yet, in the view of the authors, ideas for membership alternatives or more intensive relations with neighbouring countries are only credible if they are more concrete, in particular regarding their effect on the membership aspirations of the countries involved.

### **Eline de Ridder, An Schrijvers & Hendrik Vos**

look at the Czech Republic's role in European Union affairs. In recent years, the Czech Republic developed into an ardent opponent of far-reaching European integration. The Czech delegation was expected to be one of the most difficult negotiating partners during the European Summit of June 2007, where the EU tried to find a solution for its institutional deadlock. Against all expectations, however, the Czech Republic proved to be a moderate partner, aware of its own weight in European affairs. This sudden change in the European politics of the Czech Republic has to be linked to pragmatic considerations and internal political difficulties in Prague. Thanks to its constructive behaviour at the June EU Summit, Prague now has the support of several European partners, which is very important when it takes over the EU Presidency in 2009. Moreover, the complex Czech internal politics severely limited the scope of action for the Czech delegation in Brussels. Internal problems such as an unstable government, squabbling coalition partners, serious scandals, and the necessity of tackling demanding reforms, prevail over European considerations. As long as the political survival of the Czech government is uncertain, Europe is no longer a top priority in Prague.

### **Peter van Roozendaal & Piet Rozendal**

explain why the Member State declaration of the Netherlands stimulates better accountability of European funds. In May 2007, the Netherlands presented its first Member State declaration on how European funds are spent in the Netherlands. The Netherlands is the first EU member state to take this necessary step in improving such accountability. The Ecofin-council showed limited support for this initiative. Most member states stick to the formal argument that they do not want to change the responsibilities as set out in the EC Treaty. As such a change is de facto not involved, we can only speculate why those member states take this view. Possible explanations can be the cultural diversity between member states regarding government responsibilities. Also financial self interest might play a role, or what has to be done by the member states to compose such a declaration. The latter is particularly interesting: it is clear what this declaration should contain, but there is confusion regarding the timing and demands for good accountability for the different EU funds. Different Directorates General of the European Commission make different rules, and this makes it difficult to come to one declaration that covers all EU funds spent in a member state at the same time. Besides, opinions on how to assess regularity of spending also differ. One would expect the Commission – which is in favour of these declarations – to co-ordinate these matters, but that has not been the case so far. In the mean time, member states such as the Netherlands need to push ahead, and give a good example to other member states in improving accountability in the EU.

### **Hylke Dijkstra**

deals with the EU Operational Centre in Brussels which opened its doors last January. This Centre is capable of autonomously carrying out military operations in the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP). For a long time the United States has managed to halt this development by emphasising the importance of NATO to its European allies. The efficiency of the actions of the West at the world stage will for that matter not be enhanced by a duplication of scarce resources. Yet, the Operational Centre was established, albeit on a limited scale. The author discusses the context of these developments, the rationale for the creation of the Centre as well as its composition, and finally deals with the implications for the European Union and NATO.

### **Arjan van den Assem**

argues that the purport of the United States plan to place a radar station in the Czech Republic and ten interceptor missiles in Poland has become much wider than a military measure against the possible threat of Iranian or North Korean intercontinental ballistic missiles. For both the United States and Russia it increasingly becomes a symbol of their own dreams and aspirations. The Bush administration considers the missile shield effort a significant step in regaining America's lost invulnerability. Although missile defence is likely to have a negative impact on international stability and security, Washington firmly believes that protection of the United States and its allies against missile threats from rogue states is of utmost importance. The plan's continuation is thus a major objective in American foreign policy. President Putin is striving for a multipolar world order in which Russia is on equal footing with the United States. The stationing of a missile defence system on its borders is considered to be part of a geopolitical encirclement by the West and hence not in line with Russia's own perceived position in world politics. Abandoning the American plan thus becomes a major goal in Russia's foreign policy. Hence both American and Russian opinions are thus emotionally charged and hard to overcome. Hence the missile defence system can lead to a serious conflict. It is up to the European allies to help avoid this possible conflict, by bridging the gap with diplomatic means.

### **Thijs Berman & Anne Dankert**

deal with the coming parliamentary elections in Ukraine scheduled for September 2007. The present political situation in this former Soviet republic is exceedingly unstable and chaotic, due to the internal struggle between president Victor Yushchenko and prime minister Victor Janukovich. Their authority as well as the competence of the Ukrainian cabinet encounters severe and mutual criticisms, as the new democratic constitution is vague and inconclusive in these matters. Recent popular protests are focussing not only on these internal political issues, but in addition the Ukrainian people complain about the lack of support from the West, which does not appear to be grateful for Ukraine's transition to democracy. It is in the very interest of the European Union though that Ukraine will stabilize: the country could be a fine example to other former Soviet republics. To prevent further political disillusion and the rejec-

tion of democracy, Europe should rather develop its *European Neighbourhood Policy* (2003) with Ukraine and assist the country with building a more positive and common European future.

### **Kees Homan**

presents an overview of problems encountered by United Nations and NATO forces involved in Afghanistan's reconstruction. Of October 2006, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) is carrying out its UN-mandated mission throughout the whole of Afghanistan. ISAF's principal mechanism for rebuilding Afghanistan is the Provincial Reconstruction Team (PRT), composed of military and civilian officials. PRT's are charged with extending the reach of the Afghan government by improving governance and rebuilding the economy. ISAF is hampered in its operations by insufficient troops, limitations that some allies have placed on their troops and significant differences in how individual NATO governments run their PRT's. In recent years the Taliban have become stronger in the southern part of Afghanistan. They have found a particularly hospitable environment in the radicalized tribal border areas in Pakistan, from which they cross the porous borders into Afghanistan to attack ISAF-forces. Security studies have highlighted the difficulty of putting together societies that have broken down without the support of neighbouring states and of suppressing well established insurgencies that enjoy external support and sanctuary on the other side of the border. In conclusion, Afghanistan has

to be dealt with as a regional problem that involves India, Iran, Russia and in particular Pakistan.

### **Gijs de Vries**

argues that in the coming years four developments will influence the security of the Netherlands: the security situation within Europe; the relationship between Europe and the Islamic world; the rise of China; and the transatlantic relationship. Reinforcement of a unified EU policy will be necessary to cope with the threats of, among others, human rights infringer Russia, nuclear Iran, 'fragile state' Afghanistan and unstable Pakistan. This can also be seen in Egypt and Turkey, where promoting the rule of law and human rights would strengthen the democratic system. The recent American violation of human rights and in addition the passive attitude of Europe appear to have worked counterproductive here. China – in 2020 its economy is expected to exceed the American ONP – moreover appears to listen to power alone. Besides, current relations between Europe and America have improved since Iraq, but Europe is no longer America's priority and American interests do not always correspond with the European interests. Only united do the EU member states stand a chance of being heard in the world. Therefore a new treaty, a prerequisite for a stronger and integrated EU policy, is important though not sufficient on its own. International politics revolve around power and the perception of power. A new failure would severely injure the prestige of Europe in world affairs.

## WEGENS SUCCES GEPROLONGEERD: Europa in Vogelvlucht

Dit najaar zal Clingendael opnieuw de succesvolle open-inschrijvingscursus 'Europa in Vogelvlucht' aanbieden. Deze cursus biedt de deelnemers door middel van verschillende werkvormen een brede kennismaking met de belangrijkste aspecten van het Europese integratieproces en een goed overzicht van de actuele ontwikkelingen in de Europese Unie. De cursus staat open voor eenieder met (professionele) belangstelling voor de Europese Unie. De cursus zal plaatsvinden op 12 en 13 november en kost € 990,- per persoon inclusief lesmateriaal en catering.

Meer informatie en aanmeldingen via de website [www.clingendael.nl/cesp](http://www.clingendael.nl/cesp) onder trainingen 'Europa in Vogelvlucht' of [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl).

## Aankondiging: *Cursus Internationale Politiek*, najaar 2007

De *Cursus Internationale Politiek* van Instituut Clingendael is een inleidende kennismaking met internationale politiek in het algemeen en het Nederlands buitenlands beleid in het bijzonder. Daarom is de *Cursus Internationale Politiek* bij uitstek interessant voor de partners van medewerkers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie die naar het buitenland worden uitgezonden. Maar ook voor studenten en andere belangstellenden die hun kennis op dit gebied willen vergoten.

De cursus vindt plaats op de dinsdagmiddag van **2 oktober t/m 11 december 2007**.

Tot de onderwerpen behoren o.a.: Nederlands buitenlands beleid, democratisering en ontwikkeling, de Europese Unie, vrede en veiligheid en actuele politieke ontwikkelingen in een aantal specifieke landen en regio's.

De kosten voor deze cursus bedragen € 550,- (subsiënten € 450,-)  
Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Inschrijven tot uiterlijk twee weken voor aanvang van de cursus via Instituut Clingendael, Afdeling CDSP, Postbus 93080,  
tel.: 070 – 3746628 of e-mail: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)  
Inlichtingen: Mevr. C. ten Have  
Zie ook; [www.clingendael.nl/cdsp/training/cip/](http://www.clingendael.nl/cdsp/training/cip/)

## Aankondiging: *Seminar Internationaal Onderhandelen*, najaar 2007

Onderhandelen is vakwerk. Door globalisering is het een onmisbaar instrument in de internationale politiek geworden. Complexe grensoverschrijdende problemen vereisen intensieve internationale onderhandelingen. Inzicht in het totale proces van internationale onderhandelingen is cruciaal voor het behartigen van nationale belangen. Met een vierdaags *Seminar Internationaal Onderhandelen* wil Clingendael deelnemers in staat stellen om effectiever te opereren in internationale onderhandelingen. Het programma richt zich op degenen, die in het kader van hun functie onderhandelen in internationaal verband, zoals ambtenaren van de rijksoverheid, medewerkers van internationale organisaties en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven of werkzaam bij NGO's. Theorie en vooral ook de praktijk van onderhandelen staan centraal. De deelnemer oefent zich in processen van voorbereiding, procedures en evaluatie door middel van cases en rollenspellen. Hij/zij verwerft inzicht en vaardigheden in effectieve onderhandelingsstijlen en strategieën en is zich bewust van de invloed van culturele factoren en individueel gedrag.

Dit vierdaags seminar wordt gehouden van **6 t/m 9 november 2007**. De kosten voor het seminar bedragen € 2.300,- (subsiënten € 2.100,-). Na afloop ontvangen de cursisten een Clingendael Certificaat.

Informatie en inschrijving via het Secretariaat van het Clingendael Diplomatic Studies; tel.: 070 – 3746628 of e-mail: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl). Zie ook: [www.clingendael.nl/cdsp/training/sin](http://www.clingendael.nl/cdsp/training/sin).

## Nieuwe Clingendael publicatie:

### ***De Veiligheidsraad en de nucleaire programma's van Noord-Korea en Iran***

door Dick Leurdijk, 80 p.

Het overleg in de VN-Veiligheidsraad stond in 2006 voor een belangrijk deel in het teken van het non-prolifera-tievraagstuk, toegespitst op de nucleaire programma's van Noord-Korea en Iran. In beide gevallen leidden deze bemoeienissen tot de aanvaarding van een tweetal resoluties die voorzagen in bindende economische sancties als reactie op de weigering van de twee landen om tegemoet te komen aan de eisen van de Veiligheidsraad. Wat bracht de Raad tot deze strafmaatregelen en in hoeverre bieden deze uitzicht op een doorbraak?

Dick Leurdijk gaat nader in op de achtergronden van de bemoeienissen van de Veiligheidsraad met de nucleaire programma's van de twee landen, ingegeven door zorg om de gevolgen van de 'proliferatiegevoelige activiteiten' van de regimes in Pyongyang en Teheran. In beide gevallen gaat aan die zorg een lange geschiedenis vooraf. Noord-Korea moet nog steeds opening van zaken geven omtrent zijn nucleaire activiteiten die teruggaan tot de jaren tachtig van de vorige eeuw. In het geval van Iran eist de Veiligheidsraad duidelijkheid omtrent het nucleaire programma, dat twee decennia lang voor de buitenwereld geheim werd gehouden. Ondanks opmerkelijke parallellen in de opstelling van de internationale gemeenschap in beide gevallen van 'non-compliance', is er op één punt sprake van een wezenlijk verschil. Waar Noord-Korea reeds werkte aan een kernwapenprogramma, bevond het Iraanse programma zich nog 'slechts' in het sta-

dium van de ontwikkeling van een eigen nucleaire brandstofcyclus, i.c. de verrijking van uranium. Leurdijk gaat in op de achtergronden van de opstelling van de Veiligheidsraad, met bijzondere aandacht voor de besluitvorming rond beide dossiers, toegespitst op de politieke eisen, de economische sancties en op de optie van diplomatiek overleg als uitweg. In februari 2007 kwam het in het zg. Zespartijenoverleg met Noord-Korea tot een doorbraak. In het geval van Iran speelt op de achtergrond de gedachte van een mogelijk militair optreden van de kant van de Verenigde Staten of Israël tegen Iran's nucleaire faciliteiten. De situatie rond het Iraanse nucleaire programma bevond zich nog steeds in een impasse. Duidelijk was dat de spanningen rond beide nucleaire programma's voorlopig nog wel zullen aanhouden, als 'testcase' voor het multilateralisme, zowel wat betreft het non-proliferatiestreven en als de effectiviteit van de Veiligheidsraad binnen het kader van het VN-systeem.

Dick Leurdijk is als Senior Research Associate verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael in Den Haag. Hij heeft een groot aantal publicaties op zijn naam staan over de rol van de VN bij het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Zie [www.clingendael.nl/cdsp/publications](http://www.clingendael.nl/cdsp/publications).

Meer informatie is verkrijgbaar via e-mail: [cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl) of tel. 070-3746628.

## NIEUW: Europa in het Onderwijs: Best Belangrijk!

Speciaal voor docenten in het Voortgezet Onderwijs heeft Clingendael de compacte cursus 'Europa in het Onderwijs' ontwikkeld. De cursus is gericht op docenten die aandacht willen besteden aan Europa in hun eigen lessen en zich afvragen hoe de Europese Unie op een aansprekende manier over het voetlicht kan worden gebracht bij scholieren. De cursus staat nadrukkelijk open voor docenten uit verschillende disciplines (maatschappijleer, geschiedenis, economie, aardrijkskunde etc). Diverse actuele ontwikkelingen passeren de revue en de verschillende werkvormen zijn direct toe te passen in de eigen lessen. Om ervaringen uit kunnen te wisselen, zal de cursus gevolgd worden door een terugkommiddag.

De cursus zal plaatsvinden op 13 en 14 december 2007 en kost € 820,- per persoon inclusief catering, lesmateriaal en nascholingscertificaat (exclusief cursusboek).

Meer informatie en aanmeldingen via de website [www.clingendael.nl/cesp](http://www.clingendael.nl/cesp) onder training 'Europa in het Onderwijs' of [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl).