

# Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 9 - september 2009



**Piraterij:**  
storm in een groot glas water

**Europese unie** tussen crisis en welvaart

**Israëlische Arabieren en** vredesproces

Instituut Clingendael



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, EGMONT, 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, S. Biscop, E. Driessens,  
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,  
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,  
C.W.A.M. van Paridon, 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: internationalaspectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementsprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 61,00  
Instelling € 72,50  
Student € 46,90 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 87,50  
Instelling € 100,00  
Student € 69,00  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



## Inhoud septembernummer 2009

### COLUMN

#### Bob van den Bos

Genante vertoning 409

### ARTIKELEN

#### Roland Zwiers

Lissabon-strategie na 2010:  
maatschappelijk draagvlak, breed  
welvaartsbegrip en accent op arbeids-  
productiviteit 411

#### Adriaan Schout, Mirte van den Berge &

#### Robbert Morée

Wordt de EU intergouvernementeler? 416

#### W.W. Boonstra

Het EMU-Fonds: institutionele versterking  
door centrale financiering van overheids-  
tekorten 422

#### Erik Dirksen

Economische deining in ex-'Oost-Europa':  
de crisis in Rusland en Polen 426

#### Marie Hulsmán-Vejsová &

#### Gerard van der Zwan

Het Tsjechische voorzitterschap van de  
Europese Unie: 'van zijn stuk gebracht'? 430

#### Karen Del Biondo

De politieke dialoog in het EU-ontwikke-  
lingsbeleid: beloftevol instrument voor  
democratie en mensenrechten? 434

#### Paul Hoebink

Nederlandse identiteit en Nederlandse  
ontwikkelingssamenwerking 438

#### Hinke Pietersma

Europese aandacht voor Roma uitdaging  
voor Nederland 443

#### Marco Mezzera

Birma: oorsprong en evolutie van een  
militaire dictatuur 446

#### Hans Schippers

Israëliische Arabieren en het  
vredesproces 450

#### Kees Homan & Susanne Kamerling

Piraterij vaart wel bij Somalisch vacuüm:  
bestrijdingsnetwerk in de maak 455

### RESPONS

#### Karel Koster

Obama 100 dagen 459

#### Emerson Vermaat

Hallo, zéker niet alle moslims zijn  
nazi's! 460

#### Piet Buwalda

Nederlandse Buitenlandse Dienst géén  
gesloten bolwerk 461

#### REPLIEK

#### Hilde Reiding

Professionaliteitsdiscussie nader  
toegelicht 462

### FILMRECENSIE

#### Jort Hemmer over

Somalië en het onheil van de  
niet geleerde les 463

### BOEKBESPREKINGEN

#### Kees Homan over

Verantwoordingsprocessen en  
vredesmissies 465

#### Johan te Velde over

Samenwerking bij crisisbeheersings-  
operaties in fragiele staten moet  
beter 467

#### Sjors Callenbach over

Guantánamo gefileerd 468

#### Jean Penders over

Europees Parlement: steeds meer macht,  
steeds minder stemmen 469

#### Sam Rozemond over

Tussen populisme en wereld-  
burgerschap 471

#### Simon Polinder over

De relevantie van religie 473

### SIGNALEMENTEN

474

### SUMMARIES

478

## Genante vertoning

De Europese verkiezingen voldeden ook dit jaar weer geheel aan de verwachtingen. De opkomst was inderdaad laag. Veel kiezers hadden wederom geen idee waar het om ging. De uitslag weerspiegelde, zoals gewoonlijk, bovenal de *nationale* populariteit van de partijen.

Traditiegetrouw konden we ons naar hartenlust ergeren aan de hypocriete reacties. De media betreurden de geringe belangstelling, waar ze zelf aan hadden bijgedragen door jarenlang het Europees Parlement te mijden alsof er de Mexicaanse griep heerste. Tweede-Kamerleden huilden krokodillentranen over de geringe populariteit van hun partijrivalen en snotterden dat het Europees Parlement straks best belangrijk wordt.

De grootste verliezer was de PvdA. Deze partij zat al langere tijd in de electorale versukkeling, maar weet haar nederlaag vooral aan haar Europese lijsttrekker en zijn campagne. Thijs Berman was eigenlijk de verkeerde keus, ook al hadden de partijleden hem zelf gekozen en geprezen als onversneden sociaaldemocraat. Ook de uitgedragen boodschap moest het ontgelden als 'inconsistent', hoewel deze was gebaseerd op het verkiezingsprogramma van Pronk c.s., dat door de hele partij nu juist bejubeld was als pro-Europees en toch kritisch! Partijleider Wouter Bos had Berman op een zeer originele wijze gesteund, namelijk door zich tijdens de campagne niet te vertonen en vervolgens op euroscepticus René Cuperus te stemmen, die zijn lijststaanvoerder voortdurend voor de voeten had gelopen.

De grootste winnaar was de Partij voor de Vrijheid (PVV). Geert Wilders verklaarde dat het Europees Parlement diende te worden afgeschaft. Hij wees Barry Madlener en enkele kompanen aan om de volksvertegenwoordiging in Straatsburg van zijn doodvonnis op de hoogte te stellen. Op het programma stond verder het opdoeken van de hele Europese Commissie, op de commissaris 'voor economische zaken' na. De EU moet zich alleen met de economie bezighouden, de rest kan Nederland zelf wel. Wilders verkondigde dat tientallen miljoenen moslims Europa uitgezet moesten worden; eveneens geen geringe opgave, al was het maar omdat deze er helemaal niet zijn. Verder kreeg oud-makelaar Madlener als zoekopdracht mee de PVV-ers politiek te huisvesten in een Europese fractie. Hij vond echter niets van zijn gading en betoonde zich hierover vervolgens zeer verheugd: nu hoefde hij géén compromissen te sluiten. Duidelijkheid voor de Neder-

landse kiezer was belangrijker dan invloed in Europa. Op de uitslagenavond stond Madlener met recht te stralen: hij had met een boodschap die lichtjaren van de politieke werkelijkheid afstaat, de status van een ster verworven.

Gevestigde partijen, op GroenLinks en D66 na, gedroegen zich als de politieke gevangenen van de PVV en lieten hun electorale manoeuvreerruimte ernstig beperken door Wilders' populariteit. Ook zij gingen de ontevreden kiezers naar de mond praten: hoe minder 'Brusselse bemoeienis' hoe beter. De Europese begroting? Halveren die handel! In Nederland was Europa uit. Zelfs kwaliteitskranten voedden de eurosceptis door levensgrote foto's af te drukken van lege bankjes in het Europees Parlement. Omdat de burgers het anders niet konden volgen, werden de tv-debatten versimpeld tot de tegenstellingen vóór of tegen Europa en vóór of tegen de toetreding van Turkije.

Een genante vertoning: media, nationale politici noch kiezers namen de Europese verkiezingen erg serieus. Het Europees Parlement kampt bij ons onmiskenbaar met een probleem van legitimiteit. De laatste jaren werden er gelukkig van alle kanten remedies gesuggereerd. Deze hebben evenwel als gemeenschappelijk kenmerk dat we er niets mee opschieten. Zo is, behalve door Wilders, zelfs door enkele medewerkers van *Clingendael* geopperd de nationale parlementen alle taken van het EP te laten overnemen. Het betreft hier helaas losse flodders uit de denktank, waar alleen de ganzen in het omringende park van zullen hebben opgekeken. Het succes van de EU berust nu juist op het evenwicht tussen de Europese instellingen. Eén institutie eruit gehaald en het bouwwerk stort in elkaar. In Brussel voltrekt zich het hele proces van voorbereidingen, lobby's en alle fasen van ambtelijke en politieke besluitvorming. Wie daar greep op wil krijgen, moet er zelf bovenop zitten. De beslissingsmachinerie loopt geheel vast als de wetgeving uitsluitend vanuit zeventwintig 'compromisloze' nationale perspectieven wordt beoordeeld. De meerwaarde van het EP zit hem nu juist in het op één – breed geaccepteerde – noemer brengen van de talloze uiteenlopende belangen en politieke visies in Europa.

Een andere veel gehoorde stelling luidt dat het Europees Parlement in *democratisch* opzicht *tekortschiet*: het kan geen regering in of uit het zadel helpen en bij verkiezingen gaat het dus ook niet om de essentiële machtsvraag. Juist de strijd tussen regering en oppositie trekt aandacht van

media en kiezers. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, zou de EU dus een al dan niet federale regering moeten hebben. De kans hierop is echter vooralsnog nihil. Integendeel, alom regeert juist de angst voor een 'Europese superstaat'.

De vergelijking van het EP met nationale parlementen valt bovendien niet alleen negatief uit. Het mag deze Europese instelling dan aan spektakel ontbreken, maar bepaald niet aan *directe invloed* op de uitkomst van de besluitvorming, via zijn 'medebeslissingsrecht'. Meerderheden vormen zich per onderwerp. De volksvertegenwoordiging kent daardoor geen dominantie van de regeringspartij(en) die de oppositie jarenlang buitenspel zet.

Verder wordt al jarenlang van wetenschappelijke zijde gepleit voor '*politisering*' van Europese onderwerpen. Een bizar en naïef advies aan beroeps politici, alsof deze dat zelf niet kunnen bedenken. De reden dat Tweede-Kamerleden zich weinig met Europa inlaten, is simpel: ze menen er juist niet mee te kunnen scoren. EU-thema's laten zich nauwelijks kunstmatig politiek opspelen. Dit komt onder meer door de technische dimensie, het langdurige proces waar ze deel van uitmaken en als gevolg hiervan de geringe belangstelling van media en publiek.

Een recente variant is dat politici de burgers aanzetten tot een breed maatschappelijk debat over de EU. Zo'n algemene oproep van bovenaf is natuurlijk zinloos. Burgers komen pas in het geweer als ze zich betrokken weten bij wat er op het spel staat.

In het EP wordt op alle fronten intensief politiek bedreven. Conflicten zijn aan de orde van de dag. 'At the end of the day' worden er echter steeds weer compromissen gesloten. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om de EU bestuurbaar te houden en te voorkomen dat het EP aan zijn grootschaligheid ten onder gaat. Hier wordt echter een stevige politieke prijs voor betaald: partijen en individuele parlementsleden zijn minder herkenbaar dan in nationale parlementen.

**Conclusies.** Het maatschappelijk verkeer trekt zich steeds minder aan van nationale grenzen. Dit vergt een organisatie van de democratie op een hiervoor passende Europese schaal. De aangepaste institutionele vormgeving van de pionier van de Europese integratie Jean Monnet maakt het mogelijk ook met zevenentwintig lidstaten vruchtbaar samen te werken. Daarom moeten we deze constructie koesteren, ook al is zij niet ideaal. De EU kent een andere vorm van democratie dan we gewend zijn in het klassieke staats-denken, maar deze is niet per definitie van een (veel) lagere orde.

De marges voor zinvolle veranderingen zijn klein, maar niet geheel afwezig. Het belangrijkste is dat 'het Binnenhof' op een meer politiek volwassen manier met de europeanisering zou moeten omgaan. Veel nationale politici hebben zich slapend gehouden voor Europese

ontwikkelingen en toen ze uit hun coma ontwaakten, gingen ze afstotingsverschijnselen vertonen: hoe minder EU, hoe beter. Impopulaire maatregelen in eigen land zijn de schuld van Brussel. Onwetende burgers wordt een rad voor ogen gedraaid.

Het is daarom de hoogste tijd voor een nieuwe politieke eerlijkheid. Europeanisering is een onomkeerbaar proces. De taken van de EU drastisch terugschroeven, is echt een achterhaalde optie in onze tijd van mondialisering. Europese wetgeving vloeit niet voort uit tomeloze Brusselse bureaucratische regeldrift, maar uit gebleken maatschappelijke behoeften. Denigrerend over Europarlementariërs spreken kan niet verbloemen dat de macht verschuift richting Brussel en Straatsburg. Structurele aandacht voor de EU in het onderwijs en de media is geen hobby van eurozeloten, maar een noodzakelijke voorwaarde voor democratische oordeelsvorming: kiezers gaan in de contra-mine als ze moeten stemmen zonder te weten waarover.

Den Haag kampt met een ernstig politiek klimaatprobleem. Als dit niet ingrijpend verandert, zal bij volgende Europese verkiezingen weer een partij hemeltemgend hoog scoren met gezwets in de ruimte.

---

**Dr Bob van den Bos** is politicoloog en oud-lid van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en het Europees Parlement voor D66.



Roland Zwiers

## Lissabon-strategie na 2010: maatschappelijk draagvlak, breed welvaartsbegrip en accent op arbeidsproductiviteit

De Europese Unie heeft zich in *maart 2000*, tijdens de Europese Raad van Lissabon, ten doel gesteld in 2010 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'. De *Lissabon-strategie* heeft een horizon tot 2010. De resultaten tot nog toe geven een gemengd beeld. Heeft het wel zin om de strategie met nog eens tien jaar te verlengen en, zo ja, hoe zou die er dan uit moeten zien?

De eerste vijf jaar heeft de Lissabon-strategie te weinig resultaat gehad. Een belangrijk kritiekpunt in de eerste fase van deze strategie (2000-2005) betrof het *gebrek aan betrokkenheid* ('ownership') van de lidstaten. Ook de commissie-Kok, die op verzoek van de Europese Raad een eerste evaluatie van de Lissabon-strategie maakte, signaleerde een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden: 'Everybody is responsible and thus nobody'.

Een *tweede* punt van kritiek was dat een strategie met doelstellingen op het gebied van kennis, groei, sociale cohesie, werkgelegenheid en duurzaamheid te breed zou zijn. In het tweede deel van de Lissabon-strategie is het blikveld daarom teruggebracht tot werkgelegenheid en groei.

Een *derde* punt van kritiek betrof de doelstelling om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. De term 'meest concurrerende economie' roept het beeld op van een wedren met de Verenigde Staten en andere landen of landenblokken.<sup>1</sup> Dit beeld van winnaars en verliezers is ongelukkig en misleidend. Ongelukkig, omdat het afleidt van de boodschap dat Europa uit moet gaan van zijn *eigen kracht*. Misleidend, omdat de EU juist veel baat heeft bij een groeisprint in de Verenigde Staten, China, Rusland of Japan.

### Evaluatie 2005-2010

De Lissabon-strategie heeft tussen 2005 en 2010 een herkansing gekregen. Geven de resultaten tot nog toe

aanleiding na 2010 verder te gaan met deze strategie? En hoe zou een vervolgstategie tot 2020 eruit moeten zien? Wij beoordelen de *tweede fase* van de Lissabon-strategie hier op drie aspecten: focus, aansturing en resultaten.

**Focus.** Met ingang van 2005 is de focus van de Lissabon-strategie inderdaad teruggebracht tot werkgelegenheid en groei. Hierdoor was het beter mogelijk enkele doelen (arbeidsparticipatie, uitgaven aan *Research & Development*; R&D) centraal te stellen. Het nadeel is evenwel dat er steeds meer licht ging zitten tussen het brede welvaartsbegrip (economie, sociale cohesie en duurzaamheid als drieëenheid) en deze focus van de Lissabon-strategie. 'Lissabon' werd teveel vereenzelvigd met bezuinigingen en pijnlijke maatregelen. Dit kwam het *maatschappelijk draagvlak* voor de strategie niet ten goede.

Sinds 2005 is de Lissabon-strategie wel minder hoogdravend geworden. Zij is meer gericht op het behalen van eigen doelstellingen. De impliciete wedren met de Verenigde Staten raakte steeds verder buiten beeld.

**Aansturing.** In de tweede fase van de Lissabon-strategie is haar aansturing verbeterd. Er is sprake van duidelijk onderscheiden communautaire en nationale dimensies. Bij de nationale dimensie speelt het *Nationale Hervormingsprogramma* een belangrijke rol. In het NHP laten lidstaten *jaarlijks* zien hoe zij 24 gemeenschappelijk afgesproken richtsnoeren vertalen in het nationale beleid. Deze richtsnoeren betreffen macro-economisch beleid (waaronder overheidsfinanciën), micro-economisch beleid (marktwerking, kennis en ondernemerschap) en werkgelegenheidsbeleid (arbeidsparticipatie, levenlang leren).

Het concept-NHP wordt binnen de lidstaten besproken met belanghebbenden, zoals sociale partners, lagere overheden en de milieubeweging. In oktober wordt het naar de Europese Commissie gestuurd, die vervolgens alle nationale NHP's beoordeelt en van commentaar voorziet. De aanbevelingen van de Commissie worden voorgelegd aan de Europese

Voorjaarsraad van 2009. Als die de aanbevelingen van de Commissie overneemt, levert dat huiswerk op voor de lidstaten. Die moeten immers in de volgende versie van hun NHP aangeven wat zij met de landen-specifieke aanbevelingen hebben gedaan.

De procesmatige verbeteringen hebben duidelijk meerwaarde gehad. Lidstaten kunnen de landenspecifieke aanbevelingen niet zomaar negeren. Dat zou ook dom zijn, omdat Brussel vaak de vinger op de zwerende plek legt. Zo krijgt Nederland jaar in jaar uit terecht de aanbeveling de arbeidsparticipatie van ouderen, vrouwen en kwetsbare groepen te verhogen. Een jaarlijks terugkerend aandachtspunt is dat Nederland te weinig resultaat boekt met het verhogen van de R&D-uitgaven.

Het aantal aanbevelingen c.q. aandachtspunten varieert per land. Daarmee past de Europese Commissie een subtiele manier van *naming and shaming* toe. Goed presterende landen, zoals Nederland, ontvangen een enkele of helemaal geen landenspecifieke aanbevelingen. Bij slecht presterende landen kan het aantal aanbevelingen oplopen tot vijf. Voor zover daarmee het nationale prestige in het geding is, zal dit lidstaten aanzetten (nog) meer vooruitgang te boeken.

### *De eigen kracht van de EU schuilt grotendeels in Europese normen en waarden*

**Resultaten.** Toch zijn er belangrijke verschillen tussen lidstaten in de vooruitgang die zij sinds 2005 hebben geboekt. In veel lidstaten is het beleid onvoldoende gericht geweest op verhoging van de arbeidsparticipatie en economische groei. Dit weerspiegelt het gegeven dat het vooral de afzonderlijke landen zijn die de gemeenschappelijke Lissabon-ambities moeten waarmaken. De aanwezigheid van een overkoepelend EU-raamwerk is een belangrijke *inspiratiebron*, maar ook niet veel meer dan dat.

Via de NHP's (ruimer geformuleerd: de *open-coördinatiemethode*) hebben de lidstaten vorderingen gemaakt met kennis, innovatie, ondernemerschap, arbeidsparticipatie en de inzetbaarheid van werknemers (*employability*). De doelstellingen op het gebied van de arbeidsparticipatie (70% in 2010) zijn voor een groot deel verwezenlijkt, hoewel de kredietcrisis nu roet in het eten gooit. Daar staat tegenover dat de R&D-doelstelling van 3% BBP in 2010 veel minder heeft opgeleverd.

Ook op EU-niveau is er nog het nodige werk te verrichten. Zo zijn er integratie- en coördinatie-

korten. Dit betreft het nog steeds niet geregelde *gemeenschapsoctrooi*, *fiscale belemmeringen* op de interne markt en een *EU-begroting* die nog onvoldoende in dienst staat van de Lissabon-agenda. Verder heeft de *kredietcrisis* eens te meer aangetoond dat de macro-economische beleidsafstemming verbetering behoeft en dat het grensoverschrijdend toezicht op financiële instellingen moet worden versterkt.

### **Verder met de Lissabon-strategie?**

Een terugblik op de Lissabon-strategie anno 2009 levert een gemengd beeld op. Tegelijkertijd staan de EU en de lidstaten voor grote uitdagingen en problemen. De kredietcrisis, die bijdraagt aan een wereldomvattend gebrek aan vertrouwen; de 'globalisering', die een nieuwe wending krijgt, nu de Verenigde Staten niet langer als vanzelfsprekend voorbeeld fungeren; de gestaag voortgaande vergrijzing van de bevolking, waartegenover (vanwege de kredietcrisis) geen overheidsbesparingen meer staan; en natuurlijk ook de grotere diversiteit in een EU met 27 lidstaten in plaats van de EU-15 van 2000. Wat is nu de beste manier voor de EU en de lidstaten om na 2010 verdere vooruitgang te boeken?

Een optie is de Lissabon-strategie los te laten en de afzonderlijke lidstaten hun eigen weg te laten kiezen. Dit is echter niet erg realistisch. De resultaten tot nog toe vallen niet tegen door een teveel aan Europa, maar doordat de lidstaten Europese kaders onvoldoende hebben benut. Bovendien toont de kredietcrisis dat Europese kaders en ankers (het *Stabiliteits- en Groeipact*, het tegengaan van protectionisme op de interne markt, de ECB en de euro) juist een belangrijke stabiliserende rol hebben gespeeld. Het is dan ook realistischer ook voor de komende tien jaar een *nieuwe overkoepelende strategie* te formuleren, die gebruik maakt van de ervaringen die met de Lissabon-strategie zijn opgedaan.

### **Uitgaan van eigen kracht**

Een *eerste vereiste* is dat Europa uitgaat van eigen kracht. Die kracht schuilt voor een groot deel in Europese normen en waarden, waaronder de gelijkwaardigheid van economische, sociale en ecologische dimensies. De overkoepelende strategie moet uitgaan van het brede welvaartsbegrip. Daarvoor is het nodig

dat het milieubeleid en de sociale dimensie (weer) beter met de Lissabon-strategie worden verknoot.

Enkele voorbeelden. Het thema kansengelijkheid voor jongeren en actieve integratie van migranten maakt deel uit van de *sociale dimensie* van de Europese Unie. Maar met een andere formulering – het niet verloren laten gaan van menselijk kapitaal, de integratie van migranten op de arbeidsmarkt – is dit thema óók relevant voor de Lissabon-agenda.

Een *tweede* voorbeeld betreft het Europese milieubeleid. Het lopende, zesde *Milieuactieprogramma* van de EU onderscheidt vier prioritaire beleidsvelden: klimaatverandering; bescherming en herstel van natuur en biodiversiteit; een gezonde leefomgeving; en verduurzaming van productie- en consumptiepatronen door een zuiniger gebruik van hulpbronnen. Dit soort vraagstukken zou ook in de nieuwe Lissabon-strategie herkenbaar aandacht moeten krijgen. Via bevordering van eco-efficiënte innovaties kan het milieu-, energie- en klimaatbeleid zelfs een belangrijke bijdrage leveren aan de productiviteitsagenda.

Een *derde* voorbeeld is het opvangen en begeleiden van verliezers van de kredietcrisis en de globalisering. Het is soms onvermijdelijk dat werknemers hun baan verliezen. Maar het beleid moet zien te voorkomen dat groepen werknemers langdurig van de arbeidsmarkt worden uitgesloten. Het *flexicurity*-beginsel houdt onder meer in dat de desbetreffende werknemers via opleiding en training uitzicht krijgen op een nieuwe werkplek.

Een meer integrale strategie is ook nodig voor het verwerven van *maatschappelijk draagvlak*. Wellicht is het dan ook beter niet te spreken van de nieuwe Lissabon-strategie, maar uit te gaan van een andere naam, bijvoorbeeld *Europa 2020*.

### **De plaats van Europa in de wereld**

De nieuwe strategie moet ook rekening houden met de positie die Europa op het wereldtoneel inneemt c.q. zou moeten innemen. Europa vormt de toegang tot de wereldeconomie. De lidstaten zijn elk voor zich niet in staat de spelregels van de wereldeconomie te bepalen. De EU heeft wél het gewicht om daarop flinke invloed uit te oefenen en daarmee de loop van het globaliseringsproces te richten op het duurzaam vergroten van de maatschappelijke welvaart in de EU en daarbuiten. Het tonen van *leiderschap* door de EU impliceert dat de EU namens de lidstaten op het wereldtoneel kan opereren. Het nog hangende Verdrag van Lissabon biedt hier extra aanknopingspunten voor.

**Fundamentele arbeidsnormen.** Een belangrijk onderdeel van de EU-normen en -waarden betreffen fundamentele arbeidsnormen. Deze normen hebben betrekking op de bestrijding van kinderarbeid, van dwangarbeid en van discriminatie in werk en beroep en het recht op vereniging en collectieve actie.

Het probleem met de fundamentele arbeidsnormen is dat deze weliswaar breed worden onderschreven, maar dat de implementatie en handhaving in veel landen ernstig te kort schieten. Dit frustriert het beoogde duurzaamheidsbeleid op mondiaal niveau en verstoort de internationale concurrentieverhoudingen. Hier is geen eenvoudige oplossing voorhanden. Het is wel aannemelijk dat Europese normen en waarden op wereldschaal meer indruk maken als de EU met één stem spreekt.

**Macro-economisch toezicht en toezicht op financiële markten.** De kredietcrisis heeft niet alleen de noodzaak van Europees toezicht op financiële instellingen blootgelegd, maar ook lacunes in het mondiale toezicht. De afspraken in G-20-verband van april 2009 over versterking van het mondiale toezicht zijn een stap in de goede richting. Ook de vergroting van de financiële armslag van het IMF is een goede zaak.

Vervolgens zal ook de *samenstelling van het bestuur van het IMF* aan de veranderde economische verhoudingen moeten worden aangepast. Opkomende economieën zoals China, India en Brazilië eisen terecht een zwaardere stem in het kapittel. Europa en de Verenigde Staten zullen daarvoor moeten inschikken. De Europese stem kan evenwel weer aan kracht winnen als de lidstaten zich via de EU laten vertegenwoordigen.

**Externe handelspolitiek.** De interne markt legt Nederland geen windeieren. Volgens onderzoek van het CPB levert de interne markt de Nederlandse burger zo'n 1.500 tot 2.200 euro per jaar op.<sup>2</sup> Dergelijke voordelen zijn ook haalbaar bij verdere liberalisering van de wereldhandel. Ook tegen de achtergrond van de kredietcrisis is het hard nodig de lopende Doha-ronde nog dit jaar af te ronden. Een wereldhandelsakkoord zou op zijn minst de speelruimte van landen om hun invoertarieven te verhogen, aanzienlijk beperken. Bovendien zou zo'n akkoord de positie van de Wereldhandelsorganisatie WTO versterken. Dat is alweer essentieel om opkomend protectionisme effectief te bestrijden.

Met de EU staan de lidstaten sterker in het globaliseringsproces. Tegelijkertijd is de EU een zó grote speler op het wereldtoneel, dat de vormgeving van het eigen beleid rekening moet houden met onbedoelde negatieve neveneffecten in derde landen. De kredietcrisis laat zien

dat goed bedoeld beleid gericht op het voorkomen van schade op nationaal niveau, grote onevenwichtigheden kan veroorzaken in de landen om ons heen. Mogelijke negatieve externe effecten van EU-beleid kunnen zich ook voordoen bij het klimaat- en energiebeleid en bij het handelsbeleid. Zo doet de EU er goed aan bij de afronding van de Doha-ronde de belangen van de ontwikkelingslanden niet uit het oog te verliezen.

### **Arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit**

De nieuwe strategie zou uit moeten gaan van het brede welvaartsbegrip. Maar ook bij een brede benadering is het nodig prioriteiten te stellen. Verhoging van de *arbeidsparticipatie* blijft dan een prioriteit, omdat dit het gemakkelijker maakt de kosten van de vergrijzing evenwichtig over de bevolking te verdelen. De werkgelegenheidsrichtsnoeren kunnen dus ook de komende tien jaar een nuttige rol spelen. Als tweede prioriteit moeten de EU en de lidstaten inzetten op verhoging van de *arbeidsproductiviteit*. Dat is nodig om bij teruglopende groei van de beroepsbevolking voldoende welvaartsgroei te kunnen boeken.

Concreet zou de nieuwe strategie een doelstelling moeten formuleren voor de groei van de arbeidsproductiviteit op de lange termijn. Nieuwe lidstaten hebben nog steeds veel mogelijkheden voor inhaalgroei door imiteren van bestaande technologieën. Zij kunnen dus met relatief weinig R&D-uitgaven een relatief hoge groei van de arbeidsproductiviteit bereiken. Voor in dit opzicht verder ontwikkelde landen als Nederland ligt het wat moeilijker. Geavanceerde landen kunnen niet harder groeien door de kunst van koplopers af te kijken. Zij behoren zelf tot de koplopers en staan dus voor de taak technologische grenzen te verleggen.

Voor koplopers is een hogere arbeidsproductiviteit grofweg de resultante van het *creëren* van kennis en het *toepassen* van kennis. Bij creëren van kennis gaat het vooral om investeringen in onderzoek en in goed opgeleide en breed inzetbare werknemers. Het toepassen van kennis wordt bevorderd door marktwerking, ondernemerschap en sociale innovatie binnen bedrijven.

### **Meer arbeidsproductiviteitsgroei via de lidstaten**

Via de gemeenschappelijke richtsnoeren kunnen de lidstaten hun nationale beleid meer richten op de onderliggende factoren die gunstig zijn voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Lidstaten moeten dat in hun nationale hervormingsprogramma's aangeven. Om het politieke gewicht hiervan te vergroten, is het

zaak de nationale Lissabon-strategie te laten samenvallen met de *zittingsduur van een kabinet*.

Voorbeelden van de nationale invalshoek zijn nationale doelstellingen voor R&D-uitgaven, het koppelen van innovatie-inspanningen aan milieudoelen en het verhogen van de arbeidsparticipatie via hogere investeringen in menselijk kapitaal. Zo zijn er op het niveau van de lidstaten veel mogelijkheden de groei van de arbeidsproductiviteit te stimuleren. De ervaring wijst evenwel uit dat vooruitgang via het *spoor van NHP's* (de open-coördinatiemethode) traag verloopt. Als we tussen 2010 en 2020 dezelfde vooruitgang boeken als in de afgelopen periode, dan zullen de ambities niet worden waargemaakt. Het *tweede spoor* is dan ook het beter benutten van de mogelijkheden van de *Europese schaal*.

### **Meer arbeidsproductiviteitsgroei via het communautaire spoor**

Op communautair niveau valt relatief veel winst te boeken bij de groei van de arbeidsproductiviteit. De toepassing van kennis wordt gestimuleerd via het versterken van ondernemerschap en concurrentievermogen. Het uitlokken van kennis en innovaties wordt bevorderd via de *Europese kennisruimte*.

**Concurrentievermogen.** Een belangrijk aangrijpingspunt voor het verhogen van de arbeidsproductiviteit is versterking van het concurrentievermogen. Daarvoor is goede werking van de interne markt (mededinging, toezicht, handhaving, ruimte voor ondernemerschap) van groot belang. Daarbij gaat het onder meer om zaken als een interne markt voor diensten, de modernisering van aanbestedingsregels, het vereenvoudigen van regelgeving en het tot stand brengen van een Europese ruimte voor onderzoek en innovatie.

De goede werking van de interne markt wordt gehinderd door enkele hardnekkige *integratietekorten*, waardoor de schaal van de interne markt niet goed wordt benut. Zo is op de energiemarkt sprake van onvoldoende grensoverschrijdende transportcapaciteit. Op deze manier staan aanbieders uit andere lidstaten al gauw buiten spel. Voor grensoverschrijdende financiële instellingen is er nog géén overkoepelende Europese toezichthouder. En er is nog steeds geen *gemeenschapsoctrooi* om innovaties op de gehele interne markt te beschermen.

Het voordeel dat het gemeenschapsoctrooi biedt is bedreigend voor deelbelangen. Lidstaten met een sterke kennisbasis zien zo meer kennis weglekken dan in een situatie zonder gemeenschapsoctrooi. Landen

die veel buitenlandse kennis imiteren, zullen dat minder gemakkelijk kunnen doen als deze kennis in de hele EU beschermd is. Andere pijnpunten zijn de talentkwestie, de belangentegenstelling tussen grote bedrijven en het midden- en kleinbedrijf (waarbij het mkb juist pleit voor een Engelstalig gemeenschapsocctrooi) en het feit dat nationale patentbureaus bij een gemeenschapsocctrooi aan belang zullen inboeten.<sup>3</sup>

**Ondernemerschap.** De groei van de arbeidsproductiviteit wordt ook bevorderd door innovatief ondernemerschap. Het is dus zaak belemmeringen voor ondernemerschap weg te nemen. In de eerste plaats gaat het dan om verlaging van de administratieve lastendruk. Administratieve verplichtingen wegen voor het mkb zwaarder dan voor grotere Europese ondernemingen.

Het beleid op EU-niveau en in de lidstaten moet er dus mede op zijn gericht mkb-knelpunten weg te nemen. Daarbij speelt de *Small Business Act* (SBA) een nuttige rol. Dit door de Europese Commissie ontwikkeld en door het Europees Parlement aanvaard programma of actieplan behelst tien uitgangspunten en vijf wetgevende initiatieven ter bevordering van Europees ondernemerschap.

**Verbeteringen via de Europese kennisruimte.** Wellicht de meest urgente bijdrage van de EU aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit ligt in het tot stand brengen van een Europese kennisruimte. Die kan worden opgevat als een kennisdriehoek van onderwijs, onderzoek en innovatie. De EU heeft al enige middelen en instrumenten op het gebied van onderzoek en innovatie. Het gaat daarbij onder meer om het Zevende Kaderprogramma R&D, dat loopt tot 2014. De aanwezigheid van schaalvoordelen en positieve uitstralingseffecten maken aannemelijk dat de EU hier een grotere rol moet gaan spelen.

Het is wel zaak dat het Achtste Kaderprogramma (vanaf 2014) toegankelijker wordt voor het bedrijfsleven. Thans klaagt vooral het mkb over bureaucratische procedures. Een betere toegankelijkheid van het bedrijfsleven tot Europese onderzoeksprogramma's moet ook bijdragen aan versterking van de concurrentiepositie.

Van de kennisdriehoek is de onderwijskant het minst ontwikkeld. Gelet op de complementariteit tussen kennis, innovatie en (hoger) onderwijs is het gewenst dat onderwijs hoger op de communautaire agenda komt te staan. Daarbij gaat het onder meer om versterking van de positie van universiteiten en hogescholen via de open-coördinatiemethode.

Een grotere rol voor de EU bij het tot stand brengen van de Europese kennisruimte moet natuurlijk wel samengaan met aanvullende bevoegdheden en middelen op communautair niveau. Zo zal er binnen de EU-begroting een verschuiving op moeten treden ten behoeve van onderwijs, onderzoek en innovatie.<sup>4</sup>

### Herkansing

In 2005 heeft de Lissabon-strategie een herkansing gekregen. De resultaten sinds 2005 zijn beter dan die in de eerste periode, maar ze geven nog steeds een gemengd beeld. Een analyse van de onderliggende problemen wijst echter niet in de richting van minder Europa in het nationale beleid van de lidstaten. De Lissabon-strategie biedt nog steeds een goede basis voor vooruitgang. Voor de komende periode is het wel zaak uit te gaan van het brede welvaartsbegrip en moet het accent wordt verlegd naar de groei van de arbeidsproductiviteit. Via verdere integratie op EU-niveau kan relatief veel winst worden geboekt.

---

**Roland Zwiers** is verbonden aan de Sociaal-Economische Raad (SER). Dit artikel is mede gebaseerd op het SER-advies *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*.

### Noten

- 1 Herman Wijffels & Marko Bos, 'Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht', in: *Internationale Spectator*, november 2005, blz. 555.
- 2 B. Straathof, G.J. Linders, A. Lejour & J. Möhlmann, *The Internal Market and the Dutch Economy: Implications for trade and economic growth*, Centraal Planbureau, CPB Document no. 168, 2008.
- 3 Albert van der Horst, Arjan Lejour & Bas Straathof, 'Why European Innovation Policy?', in: George Gelauuff, Isabel Grilo & Arjan Lejour (red.), *Subsidiarity and economic reform in Europe*, Berlijn/Heidelberg: Springer Verlag, 2008.
- 4 Ecorys Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) & Institute for Economic Research (IFO), *A study on EU spending*, Rotterdam, 24 juni 2008.

### RECTIFICATIE

In het juli-augustusnummer 2009 is bij het artikel 'Afghanistan als brug tussen NAVO en Rusland: gemeenschappelijke veiligheid-agenda' op blz. 373 (alsmede in de inhouds-opgave) helaas de voornaam van de auteur verkeerd vermeld.

De juiste naam van de auteur is:

Jorrit Kamminga.

Eindred.

# Wordt de EU intergouvernementeler?

Beeldvorming is verraderlijk. Eén van de meest gebruikte handboeken over de Europese Unie is van Dinan. De titel van de eerste druk (1994) was *Ever closer Union?* Het vraagteken onderstreepte de onduidelijkheid over de richting van integratie, omdat bij elke verdragsherziening zowel de communautaire als de intergouvernementele bouwstenen van de EU toenamen. Naast een grotere rol voor het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie groeide ook de rol van de Raad – de lidstaten – door bijvoorbeeld unanimititeit te eisen bij belangrijke competentie-uitbreidingen, nauwe controle op Commissiebesluiten ('comitologie') en extra ronden in codecisie, zodat de Raad controle hield op de besluiten van het EP. In de titel van latere edities van Dinans boek was het vraagteken weggelaten, met de suggestie dat communautarisering de bovenhand kreeg. Deze verschuiving van macht naar 'Brussel' leek verder versterkt door discussies over de grondwet en de vaste voorzitter van de Europese Raad.

In 2009 overheerst echter de bezorgdheid over het toenemende intergouvernementele karakter. Nu lijkt alles te draaien om samenwerking tussen regeringsleiders en lopen de besluiten via 'G20s', 'G8s' en, in de EU, via vooroverleg tussen de grote landen. Door de economische crisis, en omdat Europa electoraal gevoelig ligt in de lidstaten, worden belangrijke besluiten genomen in de Europese Raad. Ook komt deze Raad veel vaker bijeen. De grote landen hebben meer het initiatief genomen en overleggen driftig (telefonisch) achter de schermen. Ook schuiven de vakraden meer dossiers door naar de Europese Raad. Hierdoor wordt weer meer met unanimititeit gestemd. Met de communautaire methode, gebaseerd op initiatiefrecht van de Commissie en gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen, heeft het niet veel meer te maken. Voorzitter Barroso geldt inmiddels als loopjongen van de grote lidstaten en de Commissie wordt passief genoemd. Met deze uitholling van haar communautaire poot lijkt de Unie in een crisis te zitten.

Het toenemende belang van de grote lidstaten en de verzwakking van de Commissie is slecht nieuws voor de kleine(re) lidstaten. Een gevolg hiervan was bijvoorbeeld het besluit, voorbereid door Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, in december 2008 om vijf miljard uit resterende EU-fondsen in economische stimulering te steken. Dat was zeer tegen de zin van Nederland dat, als de grootste netto-

betaler, net hard had gevochten om overschotten terug te storten naar de lidstaten.

Wij vragen ons af of het beeld van de verschuiving van de balans naar meer intergouvernementele samenwerking recht doet aan de huidige staat van de Unie. Dit doen we door te kijken naar de wijze waarop de Commissie zich de afgelopen tien jaar heeft georganiseerd. Om de discussie over supranationaal *versus* intergouvernementeel breder te trekken, gaan we ook in op enkele ontwikkelingen in de Raad. In de conclusies worden enkele consequenties voor Nederland aangestipt.

## De veerkracht van de Commissie

De mogelijke verschuiving in de balans tussen intergouvernementeel en supranationaal heeft deels te maken met een crisis in de positie van de Commissie. Europese samenwerking wordt gekenmerkt door perioden van crisis, met elk hun eigen kenmerken. Toch moeten we oppassen met complexe Europese processen in eendimensionale beelden te vatten. In 1999 verkeerde de Unie in een legitimiteitscrisis die uitmondde in de val van de Commissie-Santer. In de huidige institutionele crisis lijkt het communautaire perspectief te hebben plaatsgemaakt voor intergouvernementele besluitvorming. Ten tijde van de crisis rond 2000 waren echter al veel ontwikkelingen op gang gebracht die de positie van de Commissie juist versterkten. Een analyse van die crisis en van de veranderingen die sindsdien zijn doorgevoerd, biedt handvatten om naar het huidige functioneren van de Unie te kijken.

De crisis rond 2000 was niet zomaar een dip. Er was een breed gedragen gevoel dat de kwaliteit van wetgeving – hét instrument van Europese integratie – onvoldoende was. Dioxine- en BSE-schandalen hadden slecht beleid en ondoorzichtigheid van besluitvorming blootgelegd. De val van 'Santer' toonde hoezeer de Commissie aan vernieuwing toe was. Verder bestond grote zorg dat de Oostwaartse uitbreiding het karakter van de Unie sterk zou veranderen door een grote economische diversiteit en minder eensgezindheid over het nut van integratie. De Commissie, ook zonder de uitbreiding al overbelast, mocht niet verder groeien, uit angst voor een Brusselse bureaucratie, terwijl een College van 25 of meer Commissarissen het schrikbeeld was van onwerkbaarheid. Daarbij, zou de Raad niet vastlopen door de grote verschillen

en zijn omvang? Zou wetgeving nog wel passen bij de grote onderlinge sociaal-economische verschillen en niveaus van regelgeving?

Wat betreft de Commissiehervormingen waren de inschattingen ronduit sceptisch. Sowieso speelde de vraag of complexe organisaties wel kunnen veranderen, maar voor de Commissie – omgeven door allerlei nationale belangen – leken de verwachtingen bijzonder laag gespannen. Een commentator schreef in 2000: *'plus ça change, plus c'est la même chose.'* Een ander concludeerde dat de hervormingen slechts zouden leiden tot verdere bureaucratisering. Met de patstellingen rond de verdragsherzieningen en de 'grondwet' daalde de hoop op een werkbaar Europa.

Om de motor van integratie te kunnen zijn en de Europese belangen te verdedigen, moet de Commissie ook als *organisatie* goed functioneren. Haar slechte reputatie rond de millenniumwisseling versterkte het negatieve imago van de EU. Financiële verantwoording, personeelsbeleid en beleidsplanning waren nooit hervormd en liepen ver achter bij de professionalisering in de lidstaten. Daarbij werd verwacht dat de overbelasting veel erger zou worden door de uitbreiding. Ook kon door budgettaire beperkingen het aantal ambtenaren niet groeien. Dat is dan ook beperkt gebleven tot 25.000. Verder blonk de Commissie uit in fragmentatie. Toch heeft zij de uitdagingen goed opgepakt.

### Het College

De versnippering begon bij de top. Het College van Commissarissen kent geen partijdiscipline, heeft géén regeerakkoord en wordt beheerst door een diversiteit aan structuren. Commissarissen hebben elk hun 'eigen' Raden en vakcommissies in het EP, die hun beleid moeten goedkeuren. Verder doen de lidstaten een beroep op 'hun' Commissarissen. Hoewel Commissarissen formeel onafhankelijk zijn, vervullen zij belangrijke politieke brugfuncties naar 'hun' lidstaat. Dit gaat soms zó ver, dat Commissarissen bijna onder instructie staan. In 1997, bijvoorbeeld, was Emma Bonino – de 'Italiaanse' Commissaris – zeer kritisch over een Commissie-rapport dat betwijfelde of Italië rijp was voor de euro. Het is politiek incorrect om te spreken van bijvoorbeeld de Nederlandse of Franse Commissaris, omdat er alleen Europese Commissarissen zijn, maar de praktijk is genuanceerder. Deze *externe claims bemoeilijken de interne afstemming.*

Dit neemt niet weg dat Commissarissen druk uit 'hun' lidstaten weten te weerstaan. De Commissie moet ook, gezien het noodzakelijk draagvlak, rekening houden met de wensen van lidstaten in de beleidsvoorbereiding. Zo lijkt de 'Nederlandse' Commissaris voor mededinging (Kroes) even streng – zo niet strenger – te kijken naar Nederlandse ingrepen bij banken. Maar zij en haar kabinet brengen wel de Nederlandse belangen in bij belangrijke besluiten over ongeacht welk beleid. De Commissie kan niet zonder deze brugfunctie, maar de ene Commissaris gaat daarin verder dan de andere.

*Het functioneren van het College werd de afgelopen tien jaar vooral gezien in relatie tot het aantal Commissarissen.* Verdragsherzieningen moesten het aantal terugbrengen, omdat méér dan 20 leden onwerkbaar leek. Tijdens vergaderingen zou men elkaar niet meer in de ogen kunnen kijken; door gebrek aan samenhang zouden de Commissarissen zich meer op de lidstaten dan op elkaar richten. De omvang is altijd één van de gevoeligste onderwerpen geweest in verdragsonderhandelingen. Een beperktere Commissie wordt traditioneel gezien als meer Europees en dus gunstig voor kleine landen. Met de uitbreiding is bij de aanstelling van de Commissie-Barroso (2004) het principe van twee Commissarissen voor de grote lidstaten losgelaten en is gestreefd tot een College met minder Commissarissen dan lidstaten te komen. Om het Ierse veto over 'Lissabon' te doorbreken, is eind 2008 toch besloten tot 1 Commissaris per lidstaat, hoewel een college van 27 of meer als onwerkbaar geldt.

*Effectief bestuur blijkt echter sterk samen te hangen met het optreden van de voorzitter.* De voorzitter is het symbool van de eenheid binnen het College. Na de 'sterke' Delors (1985-1995) kwamen de 'zwakke' Santer en Prodi. Barroso heeft een wat onduidelijker imago in de pers door speculaties over de vraag of hij een loopjongen is van de grote lidstaten om zo de verlenging van zijn ambtstermijn veilig te stellen. De Commissie lijkt vooral geleid te zijn geweest door zwakke voorzitters, met Delors als uitzondering. Een van de problemen van de voorzitter is dat hij hooguit de *primus inter pares* is, die omringd wordt door politieke mastodonten met sterke nationale connecties en nationale politieke ambities. Ook Barroso heeft hiermee te maken gekregen: vier Commissarissen hebben het College vroegtijdig verlaten om minister of president te worden, twee hebben zitting genomen in

het nieuwe EP, drie hebben verlof genomen voor een nationale verkiezingscampagne en vier zijn met verlof gegaan om campagne te voeren voor de EP-verkiezingen.

Een ander probleem voor de voorzitter was het *gebrek aan formeel gewicht*. De Commissie-Santer is afgetreden mede omdat Santer Commissaris Cresson – verdacht van het toedelen van fondsen aan een kennis – niet kon ontslaan. Formeel had hij hiertoe niet de macht en informeel zou hij Frankrijk voor het hoofd gestoten hebben.

Fragmentatie in het College en het stranden van pogingen het aantal Commissarissen in te krimpen doen het ergste vrezen voor de *slagkracht van de Commissie*. Op diverse manieren heeft de *voorzitter toch meer gewicht* gekregen. Met de verdragsherzieningen van Amsterdam en Nice heeft de voorzitter meer invloed gekregen op de benoemingen en op de portefeuillevverdeling. Ook heeft Barroso alle Commissarissen laten ondertekenen dat zij zullen aftreden indien gewenst. Inmiddels heeft Barroso ook ambtelijke topposities – een onderwerp dat altijd met argusogen wordt gevolgd vanuit de hoofdsteden – naar eigen goeddunken herschikt.

Verder heeft Barroso zich een presidentiële rol aangemeten door nadrukkelijk de grote dossiers naar zich toe te trekken, zoals *better regulation*, de Lissabon-agenda en het klimaat- en energiepakket. Het traditioneel zwakke Secretariaat-Generaal is hiervoor sterk uitgebreid. Ook is hij, net als Jacques Delors, actief in het zoeken naar draagvlak bij de regeringsleiders – van vooral de grote landen. Deze ontwikkelingen geven aan dat er sprake is van een *presidentialisering van de Commissie*. Nieuwe voorzitterschapsfiguren, zoals aangekondigd in het Verdrag van Lissabon, met onder andere een *vaste voorzitter van de Europese Raad*, zullen deze *presidentialisering van de Commissie* en van de EU waarschijnlijk verder versterken (net als Delors baat had bij sterke voorzitters van de Europese Raad).

De formele versterking van de voorzitter en de presidentiële stijl van Barroso hebben de problemen van de omvang van het College verzacht. Barroso's optreden richting grote landen roept nogal wat weerstand op, vooral bij de kleine landen, maar het is misschien de enige optie om het gewicht en de slagkracht van de Commissie te waarborgen ten opzichte van de Raad.

### **De Commissie als organisatie**

Ook op ambtelijk vlak speelden rond de eeuwwisseling grote coördinatieproblemen. Directeuren-Generaal werden getypeerd als *Barrons* en de strijd tussen DG's als *Balkanization*. Op de achtergrond speelden cultuurproblemen, parachuterings van nationale topambtenaren en pogingen van lidstaten tot controle op gevoelige onderwerpen.

De afgelopen tien jaar is er *veel veranderd in de organisatie*. Door het personeelsbeleid om te vormen tot een meritocratie is de organisatie geprofessionaliseerd en is de nationale invloed op de topbenoemingen ingeperkt. Promoties zijn nu gebonden aan het behalen van punten voor vaardigheden en aan goede evaluaties (niet aan nationaliteit).

In de beleidsvoorbereidingsprocessen zijn de beleidsplanning en beleidsonderbouwing van de grond af opnieuw opgebouwd. Na Delors bestond er een activisme-moeheid en Santer kreeg de opdracht van de Raad tot 'minder maar beter'. Santer heeft veel initiatieven genomen ten aanzien van beter *management* en betere interne en externe samenwerking, die onder Prodi en Barroso zijn voortgezet. Het is ironisch dat Santer viel over de gebrekkige organisatie, terwijl hij de hervormingen juist opstartte. Daarnaast heeft hij de euro voorbereid, gewerkt aan verdragsherzieningen en bruggen gebouwd bij de gevoelige begrotingsonderhandelingen. Hiermee zijn belangrijke beleidsmatige en organisatorische bouwstenen gelegd voor een communautaire herpakking.

Eén van de opvallende ontwikkelingen is de versterking van het Secretariaat-Generaal – deels vergelijkbaar met het Nederlandse departement van Algemene Zaken. Het SG is één van de instrumenten van de voorzitter om het Commissiebeleid te sturen. Het had voorheen veel weg van een postbus. Het bewaakte de toegang tot het College en controleerde of de achtergrondstukken in orde waren. Tegenover de sterke Commissarissen en de expertise van de DG's speelde het een ondergeschikte rol, met een soms chaotische werkplanning tot gevolg. De zwakte van het SG kwam goed tot uitdrukking in eerdere pogingen om *impact assessment*-systemen op te starten. Deze strandden, omdat het SG niet in staat was één integrale methode af te dwingen.

Recent heeft een aantal ontwikkelingen geleid tot betere onderbouwing en planning van beleid. Initiatieven rond betere planning, geïntegreerde beleidsafweging, beleidsonderbouwing en realistische werkprogramma's hebben inmiddels geresulteerd in een rigoureuze herziening van de beleidsplanning en een geïntegreerd *impact assessment*-systeem. Het SG – en daarmee de voorzitter – heeft de kwaliteitscontrole in deze processen naar zich toe getrokken. Het proces van beleidsvoorbereiding is nauw verbonden met de initiatieven voor 'betere regelgeving'. Het centrale instrument hierbij is het geïntegreerde *impact assessment*-systeem. Zodra er binnen een DG een initiatief wordt overwogen, wordt er een eerste inschatting gemaakt van de consequenties van het beleid (*roadmap*). Wanneer het initiatief wordt opgevolgd, moet het een volledige *impact assessment* ondergaan. Deze *assessments* worden gescreend door de *impact assess-*

ment board, die wordt geleid door de plaatsvervangend SG. Deze board is bijzonder invloedrijk, omdat dit lichaam voorstellen kan terugsturen als deze onvoldoende onderbouwd zijn. Alle documenten staan op internet, zodat er openheid is binnen en buiten de Commissie over beleidsdoelstellingen en de stand van de voorbereidingen.

Deze innovaties tonen dat de Commissieorganisatie is omgevormd om prioriteiten te stellen, kwaliteit te bewaken en integraal beleid te kunnen voeren. Het toont tevens dat de voorzitter een grotere greep heeft op de organisatie. Met de versterkte positie van het SG onder de voorzitter is tevens het eigendom van het integrale afwegingskader gedefinieerd. In eerste instantie zijn de DG's verantwoordelijk, maar gedurende de ontwikkeling van beleid worden de DG's bijgestaan en 'gemonitord' door het SG. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar ook gewerkt wordt aan een geïntegreerd afwegingskader, maar met een zwak centraal toezicht.

Naast de interne ontwikkelingen is een deel van het werk van de Commissie geëxternaliseerd in *agentschappen*. Afhankelijk van de definitie van *agency* werken daar nu ongeveer 6.000 ambtenaren (geen

## De Raad

Twee ontwikkelingen typeren de veranderingen in de Raad. De *eerste* is de meer intergouvernementele besluitvorming. Deze trend is al langer aan de gang; zo werden de ontmoetingen van staatshoofden en regeringsleiders al in 1974 geformaliseerd en werd in Sevilla in 2002 het aantal toppen per jaar verhoogd van twee naar vier. Thans is het zo dat Europa in de lidstaten gevoelig ligt, waardoor er minder bereidheid is compromissen te sluiten. Voor de kleinere landen – afhankelijk van de Commissie als verdediger van de Europese belangen ten opzichte van de grote landen – en voor de transparantie van de besluitvorming lijkt dit een slechte ontwikkeling. Onder de communautaire methode worden beslissingen genomen die gebaseerd zijn op Commissieagenda's, *impact assessments* en inspraakronden, waardoor transparantie is gewaarborgd. Transparantie en consultatie zijn nihil in meer intergouvernementele settings. Intergouvernementalisering is duidelijk zichtbaar, maar dit moet wel gezien worden tegen de achtergrond dat de toppen altijd in wisselwerking hebben gespeeld met de Commissie – zie het succes van Delors. Ook nu gebruikt de Commissie de Europese Raad om bijvoor-

*Om de motor van integratie te kunnen zijn,*

*moet de Commissie ook als organisatie goed functioneren*

marginale uitbreiding, gegeven de 25.000 in de Commissie). Een belangrijk deel van de opgelegde beperkingen is daarmee omzeild.

Geheel tegen de voorspellingen in is de Commissie geprofessionaliseerd en beschikt zij over een betere planning en aansturing. Uiteraard moeten de successen van de hervormingen niet worden overtrokken. Er moet nog hard gewerkt worden aan de verdere ontwikkeling van het Europese *impact assessment*-systeem, terwijl de blijvende *impact* van Barroso's leiderschapsimpuls zich nog moet bewijzen. Ook zijn de (economische) ontwikkelingen in de eerste helft van 2009 dusdanig, dat de lange-termijnvloed op de EU nog moet worden afgewacht en verder zal de wisseling van de Commissie in het najaar de organisatie beïnvloeden.

Toch blijkt uit interviews met onder andere Euro-parlementariërs dat de Commissie aan invloed heeft gewonnen. Haar voorstellen hebben méér gewicht, mede omdat gecommuniceerd wordt welke alternatieven zijn afgewogen. Daarnaast wordt de Commissie omringd door een groter aantal onervaren en kleine landen die op de Commissie steunen. *De veerkracht van de Commissie als centrale actor in de Europese besluitvorming moet niet worden onderschat.*

beeld te benadrukken dat staatssteun niet getolereerd wordt en is de top over het klimaatbeleid in december 2008 wel degelijk door de Commissie voorbereid.

De *tweede* trend in de Raad is dat de besluitvorming, hoewel gebaseerd op overleg tussen ministers, 'geëuropeaniseerd' is. Het gaat in de Raad allang niet meer louter om intergouvernementele samenwerking. De besluitvorming is vastgelegd in procedures en wordt gestuurd door het roulerend voorzitterschap. Rond de millenniumwisseling bestond de angst dat de besluitvorming zou vastlopen door de uitbreiding. In werkelijkheid is de Raad, ondanks het 'nee' tegen de grondwet (2005) en de problemen rond het Verdrag van Lissabon, verre van vastgelopen. Een reden hiervoor is het aantal efficiëntiemaatregelen dat genomen is. De werkwijzen zijn herzien, waarmee zelfs getornd is aan de uiterst gevoelige vertaal- en tolkenregimes. Niet elke taal wordt altijd simultaan aangeboden en werkdocumenten zijn selectief in de 23 officiële talen beschikbaar. Meer strategisch is de uitbreiding van de rol van het Voorzitterschap in het smeden van compromissen tussen de lidstaten en met het EP.

Verder werken de Commissie, EP-commissies en voorzitterschapsteams nauw samen in het opstellen van *meerjarenagenda's*. Commissievoorstellen zijn inhoudelijk sterker en beter ingebed door hoorzit-

tingen, consultaties en afstemming met het EP en met de voorzitterschappen. 'Brussel' – niet alleen de Commissie of de Raad, maar de instellingen samen – is daarmee sterker geworden. Zoals een Nederlandse onderhandelaar het stelde: als Commissie, Voorzitterschap en EP op een lijn zitten, kun je als lidstaat niet veel meer doen: het lijkt wel een 'ijzeren driehoek'. Overeenstemming komt meer tot stand in voorbereidende fasen en beslissingen worden vaker genomen onder het ministeriële niveau.

Ook uit het aantal besluiten van de wetgevende organen blijkt géén verzwakking van de Unie, terwijl de vertragingen beperkt zijn gebleven. Binnen de codecisieprocedure is de nadruk komen te liggen op de eerste lezing, wat aangeeft dat het belang van informele afstemming tussen Voorzitterschap en EP is toegenomen. Als onderdeel van de besluitvormingsmachine is de Raad verre van vastgelopen.

### Beeld onderschat veerkracht

De huidige angst voor de toegenomen intergouvernementalisering gaat samen met een vermeende uitholling van de Commissie. Deze verzwakking lijkt al veel langer aan de gang, met de val van de Commissie-Santer als hoogtepunt. De oorzaken hiervan lagen onder andere in de overbelasting van de integratie door Delors, de schaduwen die de uitbreidingen vooruitwierpen en het achterstallig onderhoud van de Commissieorganisatie. Op het eerste gezicht lijken de problemen die rond de millenniumwisseling bestonden, onopgelost. Door de haperingen in de verdragen van Nice en Lissabon is de Commissie doorgegroeiwd naar 27 leden, terwijl de angst bestaat dat het intergouvernementele klimaat de invloed van de Commissie verder uitholt. Met op de achtergrond het gevoel dat nu alles draait om de grote lidstaten, wordt Barroso in de media kritisch gevolgd en ebt het vertrouwen in de communautaire methode weg. Als intergouvernementalisering inderdaad de boventoon voert, moet een land als Nederland zich vooral op zijn banden met grote landen richten.

Deze beeldvorming onderschat de *veerkracht* van de EU. Naast de meer intergouvernementele samenwerking is de Commissie gemoderniseerd. Haar *overload* is opgevangen door prioriteitstellingen en agentchappen. Een College van 27 is verre van onwerkbaar gebleken, mede omdat de positie van de voorzitter is versterkt. Barroso heeft met zijn presidentiële stijl en met de versterking van het Secretariaat-Generaal de nodige discipline opgelegd. Kritiek op de kwaliteit en transparantie van beleid heeft geleid tot ambitieuze doelstellingen, zoals beleidsintegratie, consultaties, beleidsontwikkeling, verbreding van het instrumentarium en *impact assessments*. Interviews met Europarlementariërs onderstrepen dat de voorstellen van de

Commissie hierdoor meer gewicht hebben gekregen. Ook de Raad heeft zich, als onderdeel van de communautaire methode, na de uitbreiding weten te herpakken.

De versterking van de Commissie en een sterkere intergouvernementele impuls houden de vraag van *'ever closer Union'* actueel. Simultane versterking van het federale fundament van de EU en een grotere rol voor de Raad hebben de EU altijd al getypeerd.

### Consequenties voor Nederland

Ook uit de manieren waarop de Haagse ministeries hun invloed proberen veilig te stellen blijkt het dubbelspoor van intergouvernementele en communautaire samenwerking binnen de Unie. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn contacten verdiept met de grote lidstaten, waaronder ook Polen, en onderhoudt het nauwe betrekkingen met kleinere partners waar relevant. Daarnaast wordt hard gewerkt aan Commissie-beïnvloeding door onder meer het tijdelijk detacheren van experts ('END-ers'). Het ministerie van Buitenlandse Zaken versterkt zijn EU-expertise op de ambassades in grote landen, maar denkt ook na over het aanhalen van de banden met kabinetten in de Commissie.

De geconstateerde veerkracht van de Unie legt *twee zwakten* van Nederland bloot. De *eerste* is dat de Commissie zich sneller heeft veranderd in termen van beleidsplanning, beleidsontwikkeling en transparantie dan Nederland en dat we zo onze invloed op de Commissie – en dus Europa – schaden. Zo is het geïntegreerde *impact assessment*-systeem van de Commissie verder ontwikkeld en beter ingebed in de besluitvorming dan in Nederland. Daardoor houdt ons land moeite met het vroegtijdig en onderbouwd beïnvloeden van EU-beleid. De spelregels in Brussel zijn veranderd, maar Nederland participeert in de Europese besluitvorming nog grotendeels als tien jaar geleden, met het zwaartepunt gericht op de Raadsfase. De vraag is of de beleidsplanning, voorbereiding en beleidsmethodologie *in de Commissie* niet meer zouden moeten gelden als *uitgangspunt* in de Nederlandse standpuntbepaling.

De *tweede* zwakte betreft de positie van de premier. Als het gaat om *presidentialisering* van de Europese besluitvorming, dan geldt dit dus ook voor de Commissie. In het Nederlands spreken we over de 'voorzitter' van de Commissie, maar het is tijd de officiële vertaling aan te passen. De Engelse en Duitse termen zijn *president* en *Präsident* – en niet *chair of Vorsitz*. De presidentialisering van de Unie roept vragen op over de positie van het ministerie van Algemene Zaken. Hierbij gaat het niet om de aloude vraag of de EU-coördinatie van Buitenlandse Zaken over moet gaan naar Algemene Zaken – de samenwerking in de hui-

dige coalitie lijkt nauw – maar gaat het meer om de regierol van de premier in brede zin; bijvoorbeeld ook met het oog op discussies op het gebied van financiën – nu erg belangrijk in de Europese afstemming rond de economische crisis. Dit vraagt niet om een constitutionele herziening van de positie van de premier, maar om een zwaardere invulling van Algemene Zaken, zodat met groter gewicht gesproken kan worden met de andere regeringsleiders in Europa en met Barroso. De Nederlandse premier moet sterk gecoördineerd voor de dag kunnen komen om met Barroso of met de hoofdsteden over een scala van onderwerpen te kunnen overleggen, zonder zich te hoeven verontschuldigen voor zijn beperkte competenties. Om Barroso meer gewicht te geven temidden van de grote landen, moet hij namens de kleine landen – of beter: namens de EU in het algemeen – kunnen spreken. Daarvoor moet de ‘president’ binnen de lidstaten wel effectieve aanspreekpunten hebben op zijn niveau.

---

**Adriaan Schout en Mirte van den Berge** zijn verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); **Robbert Morée** is werkzaam op het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW), maar schrijft op persoonlijke titel. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek voor SZW naar aanleiding van het afscheid van Frank Schumacher – een hoge ambtenaar met 20 dienstjaren op de PV-EU in Brussel. Zijn afscheid was aanleiding voor een discussie over de veranderingen in de EU tijdens deze periode in het hart van de Europese besluitvorming. Een van de aspecten, hierboven nader uitgewerkt, betreft de veerkracht van de EU. Dit artikel is gebaseerd op eerdere publicaties. Voor details over bronnen en methodologie zie:

A. Schout, ‘Integraal bestuur: De Europese Commissie’, in: H. Bekke, K. Breed & P. de Jong (red.), *Integraal bestuur: mythe of mogelijkheid? Collegialiteit en samenwerking op rijksniveau – leren van medeoverheden*, Sdu Publishers, 2009; M. van den Berge & A. Schout, *From bending to stressing national interests? The impact of reforms and enlargements on EU negotiation between 1988-2008*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2008. De auteurs danken Wepke Kingma, Jan Rood, Louise van Schaik en Fred van Staden voor hun commentaar op een eerdere versie.

# Het EMU-Fonds: institutionele versterking door centrale financiering van overheidstekorten

Sinds de euro in 1999 giraal is ingevoerd, heeft de munt zich ontpopt als een doorslaand succes. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft haar reputatie als degelijke centrale bank snel weten te vestigen. De Economische en Monetaire Unie (EMU) heeft geresulteerd in een grote en transparante markt voor goederen en diensten, wat goed is voor de marktwerking. De kosten van geld wisselen zijn verdwenen, wat zowel consument als bedrijven kosten bespaart.

De ultieme test voor de euro kwam met de huidige financiële crisis. Toen financiële instellingen over de hele wereld in de problemen kwamen, moesten ook in de EMU overheden massaal bijspringen. Dankzij de euro kon men dit ook doen, zonder direct in al te grote problemen verzeild te raken. Dit in tegenstelling tot landen als IJsland, waar de financiële sector het land in een hele acute crisis heeft meegesleept. In de EMU is weliswaar sprake van een stevige recessie, maar in vergelijking met de IJslandse problemen komen we er genadig vanaf.

## Zwakten van de euro

Toch heeft de euro ook enkele zwakten. Deze vloeien voort uit het feit dat de EMU weliswaar één geldmarkt heeft, maar dat de obligatiemarkten nog langs nationale lijnen zijn versnipperd. Dit geldt in het bijzonder de markt voor staatsleningen. Doordat de politieke integratie van de Europese Unie achter loopt bij de monetaire integratie, kent de eurozone geen gemeenschappelijk budget. De enige autonomie die men ten aanzien van het begrotingsbeleid heeft ingeleverd, bestaat uit de afspraken over de maximale niveaus van overheidstekorten en staatsschuld, zoals vastgelegd in het zogeheten Stabiliteits- en Groeiact (SGP).

Dit gebrek aan budgettaire integratie heeft enkele bij-effecten. Zo is de markt voor euro-staatsleningen nog altijd minder liquide dan die voor Amerikaans schatkistpapier, hoewel er in de eurozone in totaal meer overheidsschuld uitstaat dan in de Verenigde Staten. Dit komt doordat markten bijvoorbeeld Duits, Frans, Nederlands, Italiaans en Grieks staatspapier niet als van een en dezelfde kwaliteit zien. De meest liquide markt in de eurozone is de markt voor Duitse *Bunds*, maar die is op zijn beurt aanmerkelijk kleiner dan de markt voor Amerikaanse *Treasu-*

*ries*. Dit verschaft de Amerikaanse dollar in tijden van financiële onrust een zeker concurrentievoordeel ten opzichte van de euro als veilige haven. Hiermee samenhangend zijn er renteversillen binnen de eurozone die in tijden van stress, zoals tijdens de huidige crisis, scherp kunnen oplopen. Dit werkt in sommige kringen speculaties in de hand dat financiële markten landen kunnen dwingen om uit de EMU te stappen. De euro is hierdoor ook nog steeds kwetsbaar voor speculatie.

## Het basis-idee: het EMU-fonds

De eenvoudigste manier om de euro te versterken, is natuurlijk de invoering van een EMU-brede overheidsbegroting. Deze stap in het Europese integratieproces ligt echter nog ver achter de horizon, omdat het politieke draagvlak ervoor ontbreekt. De uitdaging is dus om stappen ter versterking van de euro te vinden die deze nationale budgetautonomie niet verder aantasten.

Dat kan worden bereikt door overheidstekorten in de EMU voortaan centraal te financieren. Dit idee wordt in de rest van dit artikel verder uitgewerkt. De kern van dit idee is dat alle lidstaten van de EMU in beginsel net zo vrij of onvrij blijven in hun begrotingsbeleid als nu het geval is, met uitzondering van de wijze waarop het tekort wordt gefinancierd. Dit betekent *in concreto* dat men zich ten aanzien van de financiering van het tekort enkele beperkingen moet opleggen:

- Overheidstekorten mogen niet monetair worden gefinancierd. Dit is een reeds door alle lidstaten onderschreven afspraak.
- Overheidstekorten mogen voortaan uitsluitend door tussenkomst van een nieuw op te richten centrale financieringsinstelling worden gefinancierd. Deze instelling wordt hier verder aangeduid als het EMU-fonds.

Dit fonds financiert zichzelf door middel van uitgifte van obligaties en ander schuld papier op de financiële markten. De aangetrokken middelen worden doorgeleid naar de overheden van de EMU-lidstaten. Hierbij brengt het EMU-fonds de diverse overheden een tarief in rekening, dat bestaat uit zijn eigen financieringskosten plus een marge. Deze (positieve

of negatieve) marge wordt bepaald aan de hand van de relatieve prestaties van de betrokken lidstaat ten aanzien van de overheidsfinanciën.

Het zou een goede zaak zijn als de som van deze marges gelijk is aan nul; het EMU-fonds zou dan quitte spelen. Een alternatief is de marges zo vast te stellen dat het Fonds altijd een positief resultaat heeft. Dan kan het ófwel bijdragen aan de financiering van het Europees budget, ófwel kunnen de bijdragen van de betrokken lidstaten naar rato worden verlaagd.

Landen die de spelregels van het EMU-fonds overtreden (landen die wél overgaan tot monetaire financiering, in gebreke blijven met hun betalingen, enz.), moeten direct hard worden gestraft. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het derven van financiële middelen vanuit de Europese begroting en verlies van politieke invloed of het stemrecht bij de Europese Centrale Bank.

### Voordelen

Dit voorstel heeft enkele evidente voordelen, zowel voor het begrotingsbeleid van de lidstaten van de EMU als voor de werking van de Europese financiële markten. Een *eerste* voordeel is dat het EMU-fonds kan worden ingevoerd zonder de autonomie in het begrotingsbeleid wezenlijk aan te tasten. Alleen ten aanzien van de wijze van financieren van eventuele tekorten te weten uitsluitend via het Fonds, dient autonomie te worden ingeleverd.

### *De markt in leningen van het EMU-fonds zal zeer aantrekkelijk zijn voor grote beleggers*

Een *tweede* voordeel is dat de kosten van 'slecht beleid' (zoals een te snel oplopend overheidstekort) direct, maar wel geleidelijk, in de vorm van een oplopende opslag terecht komen bij 'de boosdoener' zelf, terwijl de andere landen juist met een lagere of zelfs negatieve rentemarge worden geconfronteerd. Dit is een wezenlijk andere situatie dan die in de eerste jaren van de EMU, waarin financiële markten nauwelijks verschil maakten tussen bijvoorbeeld Duitse, Franse of Griekse staatsschuld. Verschillen in kwaliteit van de overheidsfinanciën speelden in die jaren nauwelijks een rol. In feite is de afgelopen jaren getolereerd dat landen met slecht financieel-economisch beleid min of meer gratis konden meeliften op de, dankzij de meer degelijke lidstaten en de kwaliteit van de ECB, goede reputatie van de euro. De marginale kosten van slecht beleid zijn onder het EMU-fonds voor de individuele lidstaten dus hoger dan zij de afgelopen jaren waren; daar staat tegenover dat de voordelen van 'goed beleid' navenant groot zijn.

Daarbij kan door een slimme keuze van parameters genuanceerd met landen worden omgegaan. Daardoor wordt bijvoorbeeld een land met een snel

oplopend overheidstekort, maar met een relatief lage staatsschuld, minder hard gestraft dan een land dat op beide grootheden slecht scoort.

Het nieuwe fonds herstelt de disciplinerende werking die de financiële markten in normale tijden zouden moeten uitoefenen, maar die dit in de praktijk vaak niet doen, en beschermt landen tegelijkertijd voor acute omslagen in het sentiment. De meer structurele discipline van het EMU-fonds komt zo in de plaats van de meer wispelturige discipline vanuit de financiële markten.

Het EMU-fonds zal spoedig de belangrijkste *emittent* van euro-obligaties zijn. Gezien de omvang van de totaal jaarlijks door het EMU-fonds uit de markt aan te trekken middelen zal dit fonds in staat zijn zich over het gehele looptijdspectrum van de opbrengstcurve als *benchmark* te vestigen. De markt in leningen van het EMU-fonds zal vanwege haar diepte en omvang zeer aantrekkelijk zijn voor grote beleggers.<sup>1</sup> Het emissievolume van het nieuwe fonds zal al spoedig dat van de Amerikaanse markt voor *Treasuries* overtreffen en zal de 'concurrentiepositie' van de euro ten opzichte van de dollar aanmerkelijk versterken.

### Nadelen

Er kleven ook nadelen aan de benadering van het EMU-fonds. Deze vallen terug te voeren op de objectieve uitwerking van de op- en afslagen die het Fonds hanteert in zijn kredietverstrekking aan de nationale

overheden. Verder speelt dat het er op het eerste gezicht op lijkt dat dit model de 'no-bail-out'-clausule van het Verdrag van Maastricht in zekere zin ondermijnt.

### Het berekenen van de marge

Wat betreft het eerste kan het beste met een eenvoudige formule worden volstaan, waarin de stand van de overheidsschuld en het saldo op de overheidsbegroting de verklarende variabelen zijn. De charme van deze grootheden is dat zij zowel recht doen aan de actuele ontwikkeling (relatieve prestaties wat betreft het overheidstekort) als aan de erfenis uit het verleden (de reeds opgebouwde staatsschuld). Men kan overwegen om toekomstige tekort-ontwikkelingen in de *spread* te laten meewegen, bijvoorbeeld op grond van de voorspellingen van de Europese Commissie van overheidstekort en staatsschuld. Nadeel is natuurlijk dat dit direct de discussie opent over de accuratesse van de tekortramingen. Daarom is het wellicht beter vast te houden aan 'harde' data.

De precieze berekening van de marge, met daarbij de vraag welk gewicht aan welke grootheid moet wor-

den toegekend, zal vooraf moeten worden bepaald. Dit kan helaas niet zonder een zekere mate van willekeur gebeuren. De kernvraag hierbij is hoe gevoelig men het systeem wil maken voor relatieve prestaties. Dit zal zonder twijfel nopen tot (eenmalige) politieke onderhandelingen.

Deze parameters zijn echter niet meer of minder willekeurig dan de huidige plafonds uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Als de parameters eenmaal zijn vastgesteld, is het verder een kwestie van recht-toe-recht-aan rekenwerk. Het stelsel is verder namelijk volkomen transparant. Ook dit is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin overschrijding van de criteria van het SGP iedere keer opnieuw tot onderhandelingen tussen de Commissie en de 'boosdoener' leiden.<sup>2</sup>

### **Het failliet van een lidstaat**

Ook als overheidstekorten alleen nog maar centraal kunnen worden gefinancierd bij het EMU-fonds, kan een lidstaat in theorie nog steeds failliet gaan. De situatie is daarbij echter wezenlijk anders dan thans het geval is. Als vandaag de dag een land in gebreke zou blijven met de schuldendienst op de staatsschuld, dan moet het met een veelheid van crediteuren en beleggers onderhandelen. Het in gebreke blijven van de overheid van een EMU-lidstaat in de situatie van centraal financieren van overheidstekorten, leidt daarentegen tot een bilateraal probleem met het EMU-fonds.

Daarbij heeft het EMU-fonds een sterke onderhandelingspositie. Een land dat in gebreke blijft in het voldoen aan zijn verplichtingen ten opzichte van het Fonds, heeft op dat moment namelijk geen enkele andere toegang tot financiële middelen meer. Op zo'n moment zal het immers niet alsnog zelf de kapitaalmarkt kunnen benaderen met een staatslening: een land in *deconfiture* is namelijk de paria van de internationale financiële wereld. Het EMU-fonds zal in een dergelijke situatie dus, analoog aan de conditionaliteit die het IMF zijn leden kan opdringen, zeer strenge en afdwingbare voorwaarden kunnen opleggen.

Overigens zal het in de praktijk niet snel zover komen. Ten eerste zal de opslag die het EMU-fonds aan slecht presterende lidstaten in rekening brengt, geleidelijk oplopen. Overheden worden derhalve al in een vroeg stadium met de gevolgen van hun gedrag geconfronteerd en het Fonds ziet al in een vroeg stadium waarschuwingssignalen. Zodra de door de Europese verdragen vastgelegde tekort- of schuldplafonds in zicht komen, kan het Fonds aan de kredietverlening reeds beleidscondities verbinden, vergelijkbaar met de conditionaliteit van het IMF. Dit punt kan eenvoudig verder worden verfijnd. Het is wel zaak dat de totaal ineffectieve sancties uit het SGP daarbij worden vervangen door politieke, meer effectieve sancties.<sup>3</sup>

### **Eenvoudige haalbaarheid**

De constructie staat of valt met de politieke bereidheid de spelregels rond het EMU-fonds te aanvaarden. Dit betekent dat de nationale autonomie wat betreft de wijze van tekortfinanciering wordt afgestaan aan het communautair niveau. Ook betekent dit de aanvaarding van het feit dat een relatief slechte prestatie wordt bestraft met een rente-opslag, terwijl goed beleid wordt beloond met een rentekorting.

Het mooie van het voorliggende voorstel is evenwel dat niet hoeft te worden gewacht tot het meest onwillige land binnenboord is. Als alleen een paar grote landen met de hoogste kredietwaardigheid, waaronder Duitsland, Frankrijk en Nederland, zouden besluiten hun staatsschuld voortaan centraal via een gemeenschappelijk agentschap te financieren, dan kan het nieuwe fonds al snel een feit zijn. De voordelen van de gemeenschappelijke financiering zouden snel evident worden, waarna de andere landen spoedig zullen aanhaken. Daarbij kunnen de sterke landen de nieuwkomers dwingen het stelsel van op- en afslagen te aanvaarden. Deze zullen daar waarschijnlijk snel mee akkoord gaan, omdat zelfs voor de zwakkere landen de voordelen van de lagere gemiddelde *funding* (vanwege de grotere liquiditeit) en de grotere stabiliteit ruimschoots zullen opwegen tegen de opslag die hun in rekening zal worden gebracht. De meeste landen zullen per saldo toch goedkoper uit zijn, zelfs met een positieve opslag.

### **Conclusie**

Het hier gepresenteerde voorstel is in zijn basis niet geheel nieuw.<sup>4</sup> Bij de eerste keer dat dit voorstel werd gelanceerd, bleek dat de hiermee gepaard gaande overdracht van budgettaire soevereiniteit van nationaal naar communautair niveau nog een stap te ver was.

Inmiddels is de euro ingevoerd, is het Stabiliteits en Groei Pact al jaren in gebruik en is de gemeenschappelijke munt in veel opzichten een groot succes. Toch is het noodzakelijk de gemeenschappelijke valuta verder te versterken. Dit kan al op heel korte termijn. Op het moment dat een *kopgroep* van belangrijke EMU-lidstaten met een *AAA-rating*, zoals Duitsland, Frankrijk en Nederland, zou besluiten hun tekorten voortaan via een gemeenschappelijk agentschap te financieren, eventueel met een kruiselinge garantie, dan is de EMU de Rubicon al min of meer overgetrokken.

Enmaal toegetreden tot het EMU-fonds is het financiële lot van de deelnemers onomkeerbaar met elkaar verbonden en zijn de 'Verenigde Staten van Europa', althans in financiële zin, een feit. Dan zal niemand ooit nog speculeren op het uiteenvallen van de eurozone, net zo min als de grote economische

verschillen binnen de Verenigde Staten ooit tot speculaties leiden over het uiteenvallen van de Amerikaanse dollar.

Met het consolideren van de euro voor de toekomst positioneert de Europese Unie zich ook voor de 21ste eeuw als een financiële grootmacht. Het uiteenvallen van de eurozone daarentegen zou Europa geleidelijk aan veroordelen tot een rol in de marge in het mondiale krachtenveld. Als blok is de EU de grootste economie ter wereld en daarmee een majeure partij; afzonderlijk spelen de lidstaten, wellicht met uitzondering van Duitsland, straks geen rol van betekenis meer. Hoe klein de kans op uiteenvallen van de euro ook moge zijn, de gevolgen zouden dermate ernstig zijn, dat het koste wat kost moet worden voorkomen. De euro moet daarom worden gekoesterd, versterkt en toekomstvast worden gemaakt.

Al met al zou centrale financiering van begrotingstekorten binnen de EMU via het nieuw op te richten EMU-fonds een logische volgende stap zijn op het pad der Europese integratie.

---

**Dr W.W. Boonstra** is *executive vice-president* en hoofdeconoom van de Rabobank.

### Noten

**1** Een vraag die hierbij opdoemt, is of de reeds opgebouwde staatsschuld door het EMU-fonds wordt overgenomen. Dit is een van de punten die nadere uitwerking behoeven, maar een eerste gedachte is toch om de reeds bestaande staatsleningen gewoon te laten bestaan en na (eventueel vervroegde) aflossing door leningen bij het EMU-fonds te vervangen. Dit leidt tot een overgangssituatie van enkele jaren, waarin enerzijds het EMU-fonds zich ontpopt tot *benchmark*, terwijl anderzijds de secundaire markt (de primaire bestaat immers niet meer) voor bestaande staatsleningen opdroogt.

**2** Een uitgewerkt voorbeeld kan worden gevonden in: W.W. Boonstra, 'Make the euro stronger', Rabobank Nederland, Special Paper, Utrecht, maart 2009.

**3** Zie voor een uitgewerkt voorstel hierover: W.W. Boonstra, 'Towards a better Stability Pact', in: *Intereconomics*, vol. 40, nr. 1, januari/februari 2005, blz. 4-9. Zie ook: W.H. Buiten, 'How to reform the Stability and Growth Pact', *mimeo*, januari 2003.

**4** Zie W.W. Boonstra, 'The EMU and National Autonomy on Budget Issues: An Alternative to the Delors and the Free Market Approaches', in: Richard O'Brien & Sarah Hewin (red.), *Finance and the International Economy (4)*, Oxford, 1991, blz. 209-224; en Y.-T. De Silguy, 'The euro, the key to Europe's lasting success in the global economy', *Address to the Corporation of London*, 26 juli 1999.

# Economische deining in ex- 'Oost-Europa': de crisis in Rusland en Polen

De huidige economische wereldcrisis heeft uiteraard ook het voormalige 'Oost-Europa' zwaar getroffen. Het gaat dan om de vroegere zogeheten socialistische landen, die onder de dominante, zo niet dwingende leiding van de Sovjetunie hun centraal geleide volkshuishoudingen hadden verenigd in de economische tegenhanger van het Warschaupact, de COMECON of Raad voor Wederzijdse Economische Hulp. Na de *perestrojka* en de Val van de Muur hebben al deze landen van Oost- en Midden-Europa een diepgaande economische transitie en maatschappelijke transformatie ondergaan. Dit in de richting van een vorm van min of meer vrije ondernemingswijze productie, ofwel kapitalisme. De (kandidaat-)toetreders tot de Europese Unie stonden hierbij onder de tucht van Brussel. De gedaanteverwisselingen verliepen schoksgewijs, niet alleen als bewust beleid, maar ook bijvoorbeeld omdat zich al eerder crisissen voordeden, zoals de roebelcrisis in Rusland.

De verschillen tussen al deze landen zijn intussen echter groot. In deze bijdrage bekijken we hoe het twee landen onder de huidige wereldcrisis vergaat, met enige aandacht voor hun onderlinge verhouding. We belichten het in alle opzichten grootste land, de kern- of rompstaat van de oude Sovjetunie, Rusland, dat een eigen koers vaart als oude en nieuwe grote mogendheid die drijft op grondstoffen. Tot voor kort groeide het nog sterk door hoge inkomsten uit energie-export. En daarnaast Polen, het grootste en volkrijkste Midden-Europees land, sinds tien, resp. vijf jaar lid van de NAVO, resp. EU. Polen verkeert nog steeds middenin een moeizaam proces van aanpassing aan de eisen die het EU-lidmaatschap stelt.

## Rusland

Het staat buiten kijf dat ook Rusland onder de huidige crisis lijdt. Zo is de waarde van de Russische export ten opzichte van 2008 bijna gehalveerd. De totale waarde van de export in de eerste maanden van 2009 bedroeg \$ 79,2 miljard, 47,4% minder dan dat in de overeenkomstige periode van 2008. Ook de importen vertonen een, zij het iets minder grote, daling. Zij waren in de eerste vier maanden van dit jaar 38,4% minder dan in de overeenkomstige maanden van 2008.

Uiteraard speelden lagere energieprijzen een rol. De totale waarde van olie- en aardgasexporten was ruim 50% lager. Maar ook de metaalindustrie, de chemie, de machinebouw en de hout- en papierindustrie toon-

den fors lagere exportcijfers (tussen 38% en 48% minder). De daling van de aardgasexporten (56% minder) weerspiegelt niet alleen dalende prijzen, maar is ook een indicatie van de fors afgenomen Europese vraag.

Binnenslands is het niet anders. In de eerste vier maanden van 2009 was de industriële productie<sup>1</sup> 14,9% minder dan in de eerste vier maanden van 2008. Binnen de maakindustrie valt vooral de automobielenindustrie negatief op: daling van de productie in de periode januari-april 2009 van 60,9% ten opzichte van dezelfde periode in 2008. Ook in de dienstensector zijn indicatoren van een ernstige crisis zichtbaar. De cijfers over het eerste kwartaal van 2009 laten dalingen in de vastgoed- (7,8%), transport- (7,4%), consumptie (4,9%) en de bouwsector (20,9%) zien.

Dit geheel vertaalde zich in een daling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van 9,8% over het eerste kwartaal van 2009 ten opzichte van dat in 2008 – een negatieve economische groei van bijna 10% (ter vergelijking: in Nederland wordt gevreesd voor een groei van -6% in 2009). Maar 10% minder van een koek die op per capita-basis al veel kleiner is dan die van Nederland, is toch wel ernstig.

Na negen achtereenvolgende jaren van aanzienlijke overschotten raakt ook de Russische overheidsbegroting dit jaar in een tekort verzeild. Uiteraard hebben lagere olieprijsen hiermee te maken. De hogere prijzen van de afgelopen jaren hebben er wel voor gezorgd dat er behoorlijke financiële reserves zijn opgebouwd. Zo had het Reserve Fonds in april 2009 nog steeds zo'n kleine \$ 107 miljard in kas, terwijl het Nationale Vermogens Fond \$ 86 miljard bezat.<sup>2</sup> Toch wordt voor 2009 rekening gehouden met een overheidsbegrotingstekort van 7,4% BBP.<sup>3</sup>

Het Russische bedrijfsleven heeft het niet gemakkelijk, zoveel is wel duidelijk. Op grotere concurrentie uit het buitenland zit zeker niemand te wachten. Hieruit volgt dat een doorbraak in de onderhandelingen over Ruslands toetreden tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) er op korte termijn niet in zit. Hoewel Moskou lippendienst betoont aan de notie van WTO-lidmaatschap, is dat voor de nog steeds van lokale en regionale monopolies en kartels afhankelijke Russische ondernemingen absoluut niet aantrekkelijk. Het recent aangekondigde beleid om samen met Wit-Rusland en Kazachstan de onderhandelingen in te gaan, is duidelijk een terugtrekkende manoeuvre om alles op de lange baan te schuiven. Een zekere ambitie



om te laten zien dat men toch wel een gelijkwaardig en serieus speler op de wereldmarkten wil blijven, verklaart de uitspraken dat men nog steeds toetreding tot de WTO nastreeft.

### Polen

Hoewel zeker niet immuun voor de crisis, toont Polen een ander beeld. In het eerste kwartaal van 2009 was er zelfs nog steeds sprake van enige economische groei. Niet gecorrigeerd voor seizoensinvloeden groeide het Poolse BBP met 0,8%, gecorrigeerd zelfs met 1,9%, ten opzichte van het eerste kwartaal van 2008. Officieel was er dus nog geen sprake van een recessie. Toch vinden er grote aanpassingen in de Poolse economie plaats. Zo verloor de Poolse munt, zloty, in de periode juli 2008-februari 2009 ongeveer 50% van zijn waarde ten opzichte van de euro; daarmee kwam de wisselkoers op meer dan 4,5 zloty per euro. Dat leidde vervolgens tot een snelle daling van de importen met ruim 17%. Ook zijn de voorraden sterk afgenomen en vertoont het Poolse bedrijfsleven een grote honger naar *cash*. De industrie is hard getroffen, met een productiedaling van 6% in het eerste kwartaal van 2009.

De crisis laat in Polen echter behalve verliezers ook winnaars zien, zoals de bouwsector, met een groei van 3,4%, en de binnenlandse handel (1,9% groei). Daarentegen zijn vier industriële bedrijfstakken hard getroffen: metaalbewerking (40% daling van de verkopen), kolenmijnbouw (30% daling), automobielpductie (26%) en olieraffinage (23%).

Polens export in het eerste kwartaal van 2009 was ruim 14% minder dan die in de overeenkomstige periode van 2008. Daar is de West-Europese recessie duidelijk debet aan. Een snelle opleving van de Poolse export is dan ook niet te verwachten. De betalingsbalans kwam in het eerste kwartaal uit op een tekort van 7,5 miljard zloty, deels een gevolg van teruggetrokken investeringen. Onder alle veranderingen en

aanpassingen heeft uiteraard ook de werkgelegenheid te lijden. Ze bedroeg volgens de Poolse Arbeidsmarkt *Survey* in het eerste kwartaal van 2009 8,3%, tegen 8,1% in het eerste kwartaal van 2008. Dit komt ongeveer overeen met het Europese gemiddelde.

Polen toont, kortom, een genuanceerd beeld. Het komt zeker niet ongeschonden door de huidige crisis heen en vooruitgang zal nog wel op zich laten wachten. Toch hoeft men niet al te pessimistisch te zijn over de Poolse economische situatie.<sup>4</sup>

Wat zijn nu economische *issues* voor de Poolse burgers? *Allereerst* het voortdurende drama rond de beroemde, voormalige Lenin-scheepswerf in Gdansk. Nooit echt geprivatiseerd, is dit symbool van de Solidarność-revolutie tot nu toe in leven gehouden met subsidies. Dit druiste in tegen alle concurrentieregels van de EU, die, bij monde van de Commissie, stopzetting van de subsidies eiste. Onlangs is de scheepswerf voor \$ 89 miljoen verkocht aan investeringsfonds United International Trust; de door de Poolse overheid gesubsidieerde 700 miljoen euro dient zoveel mogelijk terug gegeven te worden. Angst voor massaontslag onder de 9.000 werknemers leidde in april tot rellen in Warschau. Deze werden ook gevoed door het *tweede issue*, de aangekondigde sluiting van een aantal onrendabele spoorlijnen.

Het is nu 20 jaar geleden dat in Polen de eerste niet-communistische regeringsploeg aantrad. Ondanks allerlei plannen en uitspraken is volledige privatisering van de staatsindustrie steeds uitgesteld. Pas nu het land lid van de EU is, wordt er ernst gemaakt met aanpassing aan de eisen die een moderne internationaal concurrerende economie stelt. Zo is nu officieel aangekondigd dat de Poolse nationale luchtvaartmaatschappij LOT verkocht wordt. De problemen van dit *derde issue* lijken wel enigszins op die van het Italiaanse Alitalia: een overschot aan personeel en problemen met vakbonden. In 2008 bedroeg het operationele verlies bij LOT \$ 44 miljoen, terwijl voor dit

jaar een verlies van \$ 35 miljoen wordt verwacht. De situatie werd er niet beter op toen het inkoopmanagement mis gokte en een brandstofoptie met vaste prijs en een looptijd van 2 jaar kocht. Daardoor heeft LOT gedurende lange tijd hogere brandstofkosten betaald dan de wereldmarktprijzen. Inmiddels zou het bedrijf al een schuld van zo'n \$ 140 miljoen hebben. Ongeveer 67% van LOT is nog steeds in handen van de overheid, een kleine 7% is in handen van de werknemers, terwijl de rest in bezit is van Swiss Airlines. Verkoop van het overheidsaandeel zal moeilijk blijken, nu voor 2009 een totaal verlies van \$ 4,7 miljard voor de gehele luchtvaartbranche wordt verwacht.

### Relatie Rusland-Polen

De politieke betrekkingen tussen Polen en Rusland zijn, op zijn zachtst gezegd, koel te noemen. Enerzijds neemt Rusland de Poolse deelname aan het controversiële Amerikaanse anti-raketschild zeer hoog op, anderzijds heeft Polen de Russische militaire interventie in Georgië van augustus 2008 veroordeeld. Daarentegen bloeien de economische betrekkingen als nooit tevoren, getuige het recordbedrag van \$ 28 miljard aan wederzijdse handel in 2008. Toch zit hier wel een probleem, namelijk de ook (of juist) in Polen gevoelde afhankelijkheid van energie-importen uit Rusland. Het beleid van de EU in kwesties van energieveiligheid is om pas tot enige actie over te gaan als zich voor de gehele EU geldende 'aanzienlijke verstoringen van aanvoer' voordoen. De Poolse minister van buitenlandse zaken Radoslav Sikorski en premier Donald Tusk hebben er nu voor gepleit dat de EU al in actie dient te komen als slechts een of twee landen van verstoringen van de aanvoer te leiden hebben. Gevolg van dit alles is dat Polen besloten heeft de bouw van kernenergiecentrales te versnellen, waarbij Franse en Zuid-Koreaanse bedrijven beoogde partners zijn.<sup>5</sup>

Wat Buitenlandse Directe Investerings betreft ziet de toekomst er niet somber uit. In 2008 werd voor meer dan \$ 10 miljard toegezegd, voor dit jaar wordt misschien iets minder verwacht. Computerfabrikant Dell maakte in januari 2009 bekend zijn productie van Ierland naar Polen te verplaatsen, terwijl in grote tegenstelling tot zijn aanvankelijke plannen in Rusland meubelgigant IKEA juist aangaf meer in Midden-Europa te willen investeren.

Oost-Europese merkproducten komen in West-Europa praktisch niet voor, met uitzondering van Skoda (dat echter in bezit is van Volkswagen). Zo zijn er ook nauwelijks, op wat Vodka-merken na, Russische producten in West-Europa en Amerika te verkrijgen. De Lada is reeds lang uit het straatbeeld verdwenen. Eigenlijk hebben Russische bedrijven de Westerse consument weinig te bieden. Toetreding tot de WTO zou dan ook nauwelijks positieve effecten op de ex-

port hebben. Olie en aardgas vallen immers buiten het WTO-regime. Exporteurs van Westerse merkartikelen hebben, door uit toetreding volgende lagere importtarieven, wel degelijk baat bij deze toetreding. Daar zit het Russische bedrijfsleven niet op te wachten. Dit alles wordt nog eens geaccentueerd door een recent verschenen rapport van *World Economic Forum* (WEF). Op het gebied van vrijhandel staat Rusland op de 114de plaats van de 121 beoordeelde landen. Natuurlijk zou toetreding tot de WTO betekenen dat Rusland op deze ranglijst zou stijgen, maar de lijst is gebaseerd op criteria als eenvoud en transparantie van douaneprocedures, afwezigheid van importtarieven, efficiënte logistiek en corruptie.

### Misstanden in Rusland

Vooral op dat laatste onderdeel valt niet te verwachten dat toetreding enige vermindering zou opleveren. De corruptie in Rusland lijkt toch langzamerhand wel de grootste belemmering voor buitenlandse investeerders te worden. IKEA, het symbool van de werkende middenklasse, heeft in juni 2009 besloten verdere investeringen in Rusland te stoppen, om niet nog meer smeergelden te hoeven betalen. Probleem is dat deze smeergelden niet aan maffiose figuren, maar aan overheidsdienaren dienen te worden betaald. In een schrijnend verslag van de teloorgang van *Hermitage Capital Management* (HCM) van de hand van bestuurder William Browder,<sup>6</sup> benadrukt hij de verwevenheid van bedrijfsmanagers, overheidsfunctionarissen en criminelen. In 2006 was HCM nog het grootste buitenlandse beleggingsfonds in Rusland, met ongeveer \$ 4 miljard aan beleggingen in beheer. De manier waarop HCM van \$ 1 miljard werd beroofd, dient voor iedereen die zaken wil doen in Rusland een grote waarschuwing te zijn. Ook de advocaten van HCM werden ernstig geïntimideerd. Browder getuigde voor het Amerikaanse Helsinki-comité.

President Medvedev pleitte onlangs voor meer buitenlandse investeringen bij de opening van de dependance van de Hermitage in Amsterdam. Daarnaast presenteert het Groninger museum sinds een aantal jaren tentoonstellingen met Russische thema's. Dit weerspiegelt de 'aardgasconnectie', de stevige banden die Nederland met Gazprom heeft. De betrekkingen, vooral de economische, tussen Rusland en Nederland zijn de laatste jaren versterkt, mede als gevolg van het optimisme in het Westen in de jaren '90, toen velen geloofden dat Rusland zich na een beperkt aantal jaren van aanpassingen tot een 'normale' (lees: stabiele) kapitalistische democratie zou ontwikkelen. Maar na het aantreden van Poetin begon zich langzamerhand toch een ongemakkelijk gevoel te ontwikkelen bij velen die Rusland in principe een warm hart toedragen. Er gingen toch wel wat teveel verhalen

over corrupte amtenaren en minachting van de wet de ronde te doen. Hiermee parallel liep een toename van de afhankelijkheid van Russische energieleveranties. Thans is de grote vraag: hoe moeten we tegen het huidige Rusland aankijken? Stellen we ons, vanwege onze afhankelijkheid van vooral Russisch aardgas, toch maar weinig kritisch op? Of distantiëren we ons wat meer van een overheid die weinig medegevoel toont met vermoorde journalisten en schrijvers?<sup>7</sup>

Een essay van Joeri Afanasjev toont een pessimistisch beeld.<sup>8</sup> Hij schetst een ontwikkeling van een land waarin geïsoleerde individuen rechtstreeks en volledig afhankelijk van de Staat zijn geworden: 'Daarmee werd elke mogelijke behoefte aan verenigingen, politieke partijen of vakbonden weggenomen. Als de verhouding tussen Staat en individu wordt bepaald door overheersing en onderwerping, met behulp van geweld en willekeur, dan verdwijnt de feitelijke noodzaak om de betrekkingen wettelijk te regelen. Rechtbanken worden in wezen overbodig en het zelfde geldt voor politiek.'<sup>9</sup> Het bovenstaande is inmiddels van toepassing op zowel de 19de-eeuwse tsarische tijd, de 20ste-eeuwse periode van het communisme als op het 21ste-eeuwse post-Jeltsintijdperk. Dit is het systeem van het Patrimoniaat, een Staat die direct of indirect de samenleving in het algemeen en het bedrijfsleven in het bijzonder aan zich ondergeschikt maakt. 'De belangrijkste bron van inkomsten voor onze ambtenaren is niet hun salaris, maar het inkomen dat voortvloeit uit de persoonlijke exploitatie van hun politieke functies.'<sup>10</sup>

Volgens Afanasjev heeft Poetin, mede door de pro-Westerse aspiraties van de Jeltsin-aanhanger ernstig te bekritisieren, ervoor gezorgd dat het Westerse concept van democratie zijn aantrekkingskracht heeft verloren. De *civil society* kreeg geen voet aan de grond. Politieke partijen, niet-gouvernementele en publieke organisaties, onafhankelijke tv-zenders, het verkiezingsstelsel op zich, rechtbanken en justitiële instanties werden alle in hun zelfstandigheid aangetast.<sup>11</sup>

Hij eindigt met de constatering dat de corruptie bijna exponentieel groeit. Alle sectoren van de maatschappij en alle niveaus van de macht worden erdoor beheerst.

Een gevolg hiervan is dat het Russisch economisch stelsel de kant opgaat van een gecombineerde Staats/privé-ondernemingswijze productie. In de democratieën van de OESO is de Staat er in principe om de belangen van de gehele bevolking te behartigen. In de praktijk kan het dan gebeuren dat bepaalde belangengroeperingen aan het langste eind trekken, maar regelmatige verkiezingen kunnen daar zo weer een eind aan maken. In Rusland is een systeem aan het ontstaan waarbij de Staat gebruikt wordt om belangen van individuele personen te behartigen. En *dit*

*proces wordt door de huidige economische crisis versterkt.* Tegen bedrijven waarvan bekend is dat zij schulden hebben, worden oude beschuldigingen weer tevoorschijn getoverd. Er is altijd wel een wet te vinden die overtreden is. Tegen een zeer lage prijs wordt het bedrijf door een Staatsfonds overgenomen, waarna een overheidsfunctionaris het verder bestuurt alsof het zijn eigendom is. Op deze wijze worden hybride privé/staatsondernemingen geschapen. Een variant is bijvoorbeeld een privé-bestuurde dochteronderneming van een Staatsbedrijf. Een andere variant is een privé-onderneming die toestemming krijgt te fuseren met een overheidsdienst. De praktijk is dan vaak dat winsten worden weggesluisd naar particuliere tegoeden, terwijl verliezen door de Russische belastingbetaler worden gedekt. Het is maar weinig buitenlandse ondernemingen gegeven in dit ondernemingsklimaat nog enigszins serieus zaken te doen.

---

**Erik Dirksen** is verbonden aan de Leerstoelgroep Oost-Europese Geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

#### Noten

1 Bestaande uit: maakindustrie (-22%), mijnbouw (-3,5%) en nutsbedrijven (-4,6%).

2 Het Reserve Fonds is exclusief opgezet als buffer voor de overheidsbegroting in geval van een sterke daling van de wereldmarkt-olieprijzen. Het Nationale Vermogens Fonds doet investeringen om de economische groei aan te jagen, vooral in de infrastructuur. Ook worden vanuit dit fonds aanvullingen voor staatspensioenen gedaan. Beide fondsen zijn de opvolgers van het Stabilisatie Fonds, dat in de jaren van voortdurend hoge olie- en aardgasprijzen is opgebouwd. Een belangrijke functie van het Stabilisatie Fonds was inkomsten aan buitenlandse valuta te absorberen die anders slechts tot inflatie van het binnenlandse prijsniveau zouden hebben geleid. De huidige fondsen komen nu zeer goed van pas om extra overheidsuitgaven te doen die de gevolgen van de huidige economische crisis wat minder zwaar maken. Wat dat betreft kan Nederland hier zeker van leren. Het opzij zetten van een gedeelte van onze aardgasbaten als 'appeltje voor de dorst' is in ons land echter nog controversieel.

3 De cijfers in het voorgaande gedeelte zijn ontleend aan *Plan Econ Report*, vol. XXIV, nr. 10, 16 juni 2009.

4 De cijfers in het voorgaande gedeelte zijn ontleend aan *Plan Econ Report*, vol. XXIV, nr. 4, 12 februari 2009; en vol. XXIV, nr. 10, 16 juni 2009.

5 Uiteraard staat Polen niet alleen in zijn bezorgdheid over afhankelijkheid van energie-importen uit Rusland. Zo gelden dezelfde argumenten voor Nederland, hoewel het erop lijkt dat men dat in ons land nog onvoldoende beseft.

6 'Hoe het Russische Ministerie van Binnenlandse Zaken mijn bedrijf heeft leeggeroofd', in: *NRC Handelsblad*, 4 en 5 juli 2009, blz. 6-7.

7 Paul Klebnikov, Anna Politovskaja, Galina Starovojtova en Dimitri Kolodov, om maar een paar namen te noemen.

8 Joeri Afanasjev, 'Het einde van Rusland', in: *NRC Handelsblad*, 14 en 15 februari 2009, *Opinie en debat*, blz. 2-3.

9 *Ibid.*, blz. 2.

10 *Ibid.*, blz. 3.

11 *Ibid.*, blz. 3.

# Het Tsjechische voorzitterschap van de Europese Unie: ‘van zijn stuk gebracht’?

De eerste helft van 2009 was Tsjechië voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Welke tastbare resultaten heeft dit voorzitterschap opgeleverd? Welke rolopvatting van het voorzitterschap bleek Tsjechië als EU-voorzitter te hebben? In hoeverre is Tsjechië als voorzitter en als lidstaat effectief opgetreden op de zelf gekozen prioritaire gebieden? Wat is de meerwaarde van het voorzitterschap geweest, voor Tsjechië en voor de EU?

De permanente vertegenwoordiger van Tsjechië bij de EU, mevrouw Milena Vencovská, liet zich openhartig uit over een voorzitterschap dat men in het Nederlands zou omschrijven als beduusd, verward, van zijn stuk gebracht, in het Tsjechisch *rozpacité*.<sup>1</sup>

Nu waren de verwachtingen over het Tsjechische voorzitterschap niet hooggespannen.<sup>2</sup> Tsjechië is een nogal eurosceptische nieuwe lidstaat, dat het Verdrag van Lissabon bij de aanvang van het voorzitterschap nog niet door het parlement had geratificeerd. Het is een relatief klein land, niet behorend tot de eurozone. Een land ook met een wankelende parlementaire basis van de regerende coalitie van liberalen (ODS), groenen (SZ) en christen-democraten (KDU-ČSL), interne verdeeldheid binnen de regeringspartijen en een felle populistische oppositie van communisten (KSCM) en sociaal-democraten (ČSSD), waarvan de sociaal-democraten najaar 2008 overtuigend de regionale en senaatsverkiezingen hadden gewonnen. President Klaus neemt tegenover kabinet en parlement een eigen uitgesproken positie in. Een interne politieke situatie dus waar politici niet altijd blijken geven van zelfbeheersing, integer vakmanschap en oog voor landsbelang.

Extern heeft het voorzitterschap te maken gekregen met de ernstige financiële en economische crisis; met wezenlijke veranderingen, zoals de Amerikaanse regeringswisseling; en met een wereld waarin de EU ook haar positie moest aanpassen tegenover grote partners als Rusland en China. Binnen de EU stonden de institutionele hervorming en de verkiezingen voor het Europese Parlement prominent op de agenda. Niet alleen de Franse president Nicolas Sarkozy had zo zijn twijfels hoe Tsjechië het er als voorzitter vanaf zou brengen.

## Van januari tot eind maart 2009

Het Tsjechische voorzitterschap toonde wel degelijk voortvarendheid ten aanzien van de drie prioriteiten

van haar werkprogramma (economie, energie en externe betrekkingen van de EU, de drie ‘E’s’).

De januaricrisis over de levering van Russisch gas aan Europa werd beantwoord met een eensgezind optreden van de EU, mede dankzij de intensieve diplomatieke inzet van de Tsjechische premier Topolánek. Dit droeg er zeker toe bij dat Rusland en Oekraïne hun handelsconflict bijlegden en dat de gasleveranties werden hervat. Afstemming van aanvoerroutes van energie, alternatieve routes, energiezekerheid, alsmede vrijmaking en integratie van de interne EU-energiemarkt kregen een prominente plaats op de agenda van de EU-Raad op 19 en 20 maart 2009 in Brussel.

Op economisch gebied heeft het Tsjechische voorzitterschap afstemming bepleit van nationale maatregelen en gezamenlijke EU-maatregelen ter bestrijding van de financiële en economische crisis, voor meer werkgelegenheid en groei, en voor beter toezicht en regulering van financiële markten. Principiële afwijzing van nationaal protectionisme door het voorzitterschap en door de Europese Commissie heeft beschermende maatregelen van de zijde van de lidstaten inderdaad kunnen tegengaan. Afspraken hierover werden vooral gemaakt op de EU-Raad. Deze Raad bood ook de gelegenheid de G-20-bijeenkomst in Londen voor te bereiden.

Op het gebied van de *externe EU-betrekkingen* vroeg het gewapende conflict in Gaza dringend aandacht. Onder Tsjechisch voorzitterschap trokken delegaties van de EU herhaaldelijk naar het Midden-Oosten om te bemiddelen bij overleg over een staakt-het-vuren, over humanitaire corridors en later over de wederopbouw van de Palestijnse economie.

Zowel in Europa als in de Tsjechische media werd het optreden van Tsjechië als voorzitter van de EU-Raad gedurende de eerste drie maanden als voorzichtig positief beoordeeld. Het opereren van de Tsjechische minister van de buitenlandse zaken Karel Schwarzenberg en vice-premier voor Europese gelegenheden Alexander Vondra werd minstens zoveel genoemd als dat van premier Topolánek zelf.

## Binnenlandse politieke crisis

Op 24 maart 2009 viel het kabinet-Topolánek. Een motie van wantrouwen, gesteund door de oppositie van sociaal-democraten (ČSSD) en communisten (KSCM), behaalde een zeer krappe meerderheid dankzij de stemmen van twee dissidenten van Topolá-

neks eigen liberale partij (ODS) en twee ex-leden van de groenen (SZ). Aanleiding voor de motie was een verdenking van prominente liberalen van ongeoorloofd lobbyisme in de media. Met de motie zou de oppositie willen voorkomen dat het kabinet en de premier met zijn partij aan populariteit zouden winnen door een goed verlopend EU-voorzitterschap. Persoonlijke animositeit, partijbelangen en ideologische verschillen werden in de Tsjechische pers breed uitgemeten.

Al met al liet de crisis pijnlijk het onvermogen van de politieke elite zien een evenwicht te vinden tussen binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden en een werkbare consensus te bereiken, waarin een soepel verlopend EU-voorzitterschap meer gewicht zou krijgen dan eng partij- of eigenbelang van politici.

### **Van april tot eind juni 2009**

De imagoschade was aangericht; de positie van premier Topolánek en zijn kabinet als EU-voorzitter was ernstig verzwakt. Al snel liet president Klaus zijn voorkeur blijken voor een in het parlement breed gesteund kabinet. Daarmee was de optie dat het demissionaire kabinet-Topolánek tot het einde van het voorzitterschap zou aanblijven, van de baan. Topolánek en de leider van de oppositie, Paroubek, wisten verrassend snel overeenstemming te bereiken over de vorming van een zakenkabinet, alsmede over het tijdstip van vervroegde algemene verkiezingen (in oktober 2009). Het zakenkabinet zou vooral de afronding van het EU-voorzitterschap als taak krijgen, alsmede het voorbereiden van de begroting voor 2010. De liberalen, groenen en sociaal-democraten werden het eens over een nieuwe premier: de directeur van het Tsjechische Centraal Bureau voor de Statistiek, Jan Fischer. Ook de verdere bezetting van de kabinetsposten, door hoge ambtenaren, hoge diplomaten en niet-partijgebonden experts leverde weinig problemen op. Het nieuwe kabinet werd door president Klaus op 8 mei 2009 beëdigd en kreeg brede steun in het parlement.

De personele bezetting van kabinetsposten was gunstig voor het verdere verloop van het voorzitterschap. Zo werd Jan Kohout, hoge ambtenaar van het ministerie van buitenlandse zaken en vroegere ambassadeur bij de EU, de nieuwe voorman van dat ministerie. Stefan Füle, voormalig ambassadeur bij de NAVO, werd belast met Europese aangelegenheden. De nieuwe premier Fischer en de betrokken ministers hebben snel na hun benoeming de Europese Commissie en EU-regeringsleiders bezocht, en met hen in de aanloop naar de EU-Raad van juni intensief overleg gevoerd.

Wat de imagoschade voor het EU-voorzitterschap betreft, bleek het Tsjechië ernst om 'te redden wat er te redden viel'. De geplande raden en topontmoetin-

gen kregen de volle aandacht. Vermelding verdient het bezoek van Barack Obama, en de daaropvolgende topontmoeting EU-Verenigde Staten in Praag begin april, de daaropvolgende EU-China-, de EU-Japan- en de EU-Rusland-topbijeenkomsten en vooral ook de top over het Oostelijk Partnerschap.<sup>3</sup> Dit initiatief, waarvoor het Tsjechisch voorzitterschap zich zeer heeft ingezet, behelst een samenhangend beleid op het gebied van handel, migratie en personenverkeer tussen de EU en zes oostelijke buurlanden (Wit-Rusland, Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië en Oekraïne). Op de valreep heeft het demissionaire kabinet ook een top voorgezeten over de Zuidelijke Corridor, een instrument voor de ontwikkeling van gebieden van de Zuidelijke Kaukasus, Midden-Azië en het Nabije Oosten als energieleveranciers en doorvoerlanden.

Op 6 mei ratificeerde de Tsjechische Senaat het Verdrag van Lissabon. De Tsjechische Tweede Kamer deed dit al eerder, in februari. De noodzakelijke ondertekening van het Verdrag door president Klaus laat evenwel nog op zich wachten. Klaus wil de uitkomst van het ratificatieproces in Duitsland, Ierland en Polen afwachten.<sup>4</sup>

De EU-Raad van juni verliep bevredigend. Zo gelukte het dank zij aanvullende toelichting bij het Verdrag van Lissabon dit verdrag voor de Ieren aantrekkelijker te maken, in de hoop op een Iers 'ja' in het later dit jaar te houden referendum. Ook werd unanieme steun van de lidstaten bereikt voor de kandidatuur van de huidige Commissievoorzitter Barroso voor het voorzitterschap van de Commissie voor de periode 2009-2014. En er werd een begin gemaakt met afspraken over betere regulering van de financiële markten. Verscheidene regeringsleiders, ook de Franse president, spraken hun waardering uit voor het werk van het Tsjechische zakenkabinet en voor de ondersteuning daarvan door de Tsjechische ambtenaren en diplomaten.

### **Evaluatie**

Op de drie voor Tsjechië prioritaire gebieden (economie, energie en externe EU-betrekkingen) is de behandeling van de wetgeving voor meer dan 80 maatregelen succesvol afgerond. Ook buiten de sfeer van wetgeving zijn er resultaten geboekt. Op economisch gebied betreft dit vooral de afstemming van anti-crisismaatregelen, het voorkomen van protectionisme en de aanzet tot regulering van de financiële markten. Op energiegebied mogen genoemd worden de aanpak van de crisissituatie begin 2009, goedkeuring van het 'derde pakket' van maatregelen voor vrijmaking van de interne EU-energiemarkt en initiatieven voor meer diversiteit in bronnen en aanvoerroutes van energie. Op het gebied van de externe betrekkingen gold lan-

cering van het Oostelijk Partnerschap-initiatief als succes. Weinig vooruitgang daarentegen kon worden geboekt bij bevordering van toetreding van nieuwe lidstaten tot de EU (Westelijke Balkan).

### **Rolopvatting van het voorzitterschap?**

In een evaluatie van het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2004<sup>5</sup> worden drie rollen genoemd die een lidstaat als EU-voorzitter kan vervullen: een leider, een onafhankelijke bemiddelaar of een behartiger van eigen nationaal belang. Deze rollen kunnen wisselen naargelang afzonderlijke dossiers en prioriteiten, en ze kunnen deels ook samenvallen.

Volgens de Tsjechische vice-premier voor EU-aangelegenheden<sup>6</sup> bleek Tsjechië, zeker méér dan zijn voorganger Frankrijk en méér dan Nederland in 2004, zich vooral toe te leggen op de rol als onafhankelijke voorzitter, als onafhankelijke *bemiddelaar*. Dit is niet onlogisch. Alleen al omdat Tsjechië eurosceptisch genoemd kan worden, zal het land zich als voorzitter van de EU niet al te snel laten leiden door ambitieuze vergezichten. Op een beperkt aantal gebieden toonde Tsjechië echter óók leiderschap. Het beste voorbeeld hiervan is de opstelling in het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne. Het getoonde leiderschap leidde er ten slotte toe dat het handelsconflict werd bijgelegd en de gastoevoer werd hersteld.

Maar het voorzitterschap had op specifieke dossiers ook oog voor het eigen belang. Zo vergde de lancering van het Oostelijk Partnerschap veel diplomatieke en politieke inzet van Tsjechië. Het in dit initiatief vervatte beleid betreft ook onderwerpen die voor Tsjechië in contact met de zes betrokken landen van groot belang zijn: handel, migratie, personenverkeer. In dit opzicht is het Tsjechië gelukt tevens het eigen belang na te streven.

### **Effectief optreden op voorkeursgebieden?**

In de evaluatie van het Nederlandse voorzitterschap werd voor een aantal dossiers de effectiviteitsvraag gesteld. Drie indicatoren worden voor de effectiviteit gebruikt: 1 voortgang in het dossier; 2 behartiging van het eigen belang van de desbetreffende lidstaat; en 3 bevordering van het internationale imago van en het kweken van goodwill voor de lidstaat.

Zo kan men ook voor het Tsjechische voorzitterschap een indruk krijgen van de *effectiviteit* van de door dit land gekozen drie prioritaire gebieden aan de hand van een voor het gebied belangrijk dossier. Wat de *economie* betreft, gaat het hier om het voorkómen van beschermende protectionistische maatregelen. In het geval van *energie* de goedkeuring van 'het derde pakket' van maatregelen voor de interne energiemarkt. In het geval van *externe betrekkingen* het Oostelijk Partnerschap-initiatief. In alle drie gevallen is

er sprake van *vooruitgang*, doordat principeafspraken zijn gemaakt of een beleid is gelanceerd. In alle drie gevallen heeft Tsjechië ook het *eigen belang* gediend. De voornaamste afspraken tegen protectionisme zijn al vóór de val van het kabinet-Topolánek gemaakt. De twee overige gevallen speelden ná de val van het kabinet. Hierdoor was het Tsjechische imago in het algemeen dusdanig beschadigd, dat de bereikte voortgang bij géén van de afzonderlijk dossiers toereikend was om de geleden *imago schade* te compenseren of *goodwill* geheel te herstellen.

### **Meerwaarde van het voorzitterschap voor Tsjechië en voor de Europese Unie?**

In Tsjechië leidde het voorzitterschap tot meer aandacht voor Europese aangelegenheden in het politieke debat en in de media. Dit heeft er, ook tijdens de behandeling van het Verdrag van Lissabon, toe bijgedragen dat het publiek beter over de EU-aangelegenheden werd geïnformeerd. Aanvankelijk vergrootte de toenemende waardering voor het voorzitterschap de populariteit van het kabinet. Uiteindelijk werd het Verdrag van Lissabon zowel door de Tsjechische Tweede Kamer (18 februari 2009) als door de Tsjechische Senaat (6 mei 2009) goedgekeurd. Dat werd mogelijk doordat de liberale partij zich minder eurosceptisch opstelde en een deel van haar parlementsleden en senatoren vóór het verdrag stemde.

De val van het kabinet-Topolánek heeft de tekortkomingen van de politieke elite duidelijk aangetoond. Dat een consensus van de regeringscoalitie met de oppositie wel degelijk mogelijk was, bleek uit de vrij snelle vorming van het zakenkabinet. Zowel bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon als bij het crisismanagement na de val van het kabinet bleek het voorzitterschap een zekere louterende werking te hebben. Ten slotte behaalden bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in Tsjechië de 'afgezette' liberalen een duidelijke overwinning op de sociaal-democraten (ook al was de opkomst laag en de samenstelling van kiezers niet representatief voor algemene verkiezingen). De verkiezingsuitslag werd door velen geïnterpreteerd als een straf voor de partij die het kabinet tijdens het voorzitterschap ten val bracht en zo Tsjechië in de EU voor schut zette.

Ook een kleine eurosceptische lidstaat bleek wel degelijk over professionele en toegewijde ambtenaren en diplomaten te kunnen beschikken, die het mogelijk maakten de gevolgen van een interne politieke crisis voor het EU-voorzitterschap te beperken. Ook bleek men in staat op korte termijn een bekwame ploeg van experts in een nieuw zakenkabinet naar voren te schuiven.

Het voorzitterschap van een kleine, jonge lidstaat kan voor de EU in de onderhandelingen ook zijn

voordeel hebben, door een zekere neutraliteit, ontbreken van leidersambitie en het besef van eigen beperkingen. Dat kan voor sommige externe partners aantrekkelijk zijn. Zo kon de EU-China-topconferentie, tijdens het Franse voorzitterschap op Chinees verzoek uitgesteld, een aantal maanden later in Praag wel degelijk plaatsvinden.

### Tot slot

Tsjechië heeft als EU-voorzitter minder effectief kunnen opereren door het verlies van *goodwill* en de complicaties die de binnenlandse politieke crisis halverwege het voorzitterschap meebrachten. De politiek werd zeker van haar stuk gebracht. Toch kon Tsjechië zijn EU-voorzitterschap afronden, en oogste het nog een zekere lof voor de wijze waarop het dit deed, met inzet en expertise van zakenkabinet, ambtenaren en diplomaten. Als zodanig is Tsjechië niet écht van zijn stuk gebracht.

---

**Drs M. Hulsman-Vejsová** is onafhankelijk consultant; tot eind 2003 was zij werkzaam bij de Inspectie Ont-

wikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

**Drs G.J. van der Zwan** is werkzaam bij de IOB. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

### Noten

- 1 <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtm?id=637153>, Barbora Tacheci, 15 mei 2009.
- 2 Eline De Ridder, 'Tsjechië aan het roer van de Europese Unie: op hoop van zegen?', in: *Internationale Spectator*, januari 2009, blz. 29-32.
- 3 Ferdi De Ville, Vicky Reynaert & Syuzanna Vasilyan, 'Het Oostelijk Partnerschap van de EU: oud cadeau in nieuwe verpakking', in: *Internationale Spectator*, april 2009, blz. 192-195.
- 4 Wat buiten Tsjechië bijna niemand weet, is dat het Verdrag van Lissabon wel degelijk door president Klaus is ondertekend. Op bezoek in Brno vroeg een groep jongeren hem om een handtekening en hield hem een papier voor. De president dacht met fans van doen te hebben en zette zijn handtekening. Daarna toonde een betrokkene het papier waarop de president had getekend: een kopie van het Verdrag van Lissabon. President Klaus was 'not amused'. Zie Barbara Bindasova, *Prague Daily Monitor*, 10 juni 2009.
- 5 IOB Evaluaties, no. 314, *Primus inter pares, Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2008
- 6 Alexander Vondra, voordracht tijdens de conferentie over het Tsjechische voorzitterschap op Instituut Clingendael, 20 januari 2009.

## New Publication in Series Clingendael Diplomacy Papers, No. 21

### **Projecting Economic Power: Japan's Diplomacy towards North Korea** by Maaïke Okano-Heijmans

Japan has made clear its belief that North Korea poses the greatest threat to its national security. Yet it is not Pyongyang's nuclear devices and missiles that attract the most attention of the Japanese government. The main focus of Japanese policy-makers and politicians has instead been North Korea's alleged abduction in the 1970s and 1980s of some seventeen Japanese nationals from Japan. Tokyo has imposed bilateral economic sanctions and refused to provide (humanitarian) aid to North Korea, despite commitments in the Six-Party Talks. This stands in sharp contrast to South Korea's and China's increased willingness to do business with the closed country. Why Japan's emphasis on the consistent, deliberate denial of benefits to North Korea?

The importance of economic issues, in a comprehensive bilateral and multilateral context, goes largely unnoticed in writings about the Korean Peninsula. This paper attempts to fill that gap by analysing Japan's stance on a range of themes in the framework of its economic diplomacy. Primary, secondary and tertiary goals and targets of Japan's influence attempts are discussed, providing fresh insights into Japan's strategic thinking and foreign policy in East Asia.

From 2002 until at least mid-2007, the Japanese government acted from the premise that slowing down bilateral and multilateral negotiations by taking an unaccommodating stance was in Japan's national interest. It projected power through a one-sided policy, which aimed less to influence the regime in Pyongyang than to enhance Japan's national security at large. The North Korean threat was thereby used to justify Japan's controversial military enhancement in a context of uncertainty about the US commitment and an increasingly stronger China.

Maaïke Okano-Heijmans is a Research Fellow in the Clingendael Institute's Diplomatic Studies Programme and Clingendael Asia Studies, and a Visiting Fellow at the Asia-Pacific College of Diplomacy of the Australian National University. Her main research interests are in economic diplomacy and the political economy of East Asia, with a special focus on Japan.

For more information: secretariat CDSP, Clingendael Institute, 070-3245384

# De politieke dialoog in het EU-ontwikkelingsbeleid: beloftevol instrument voor democratie en mensenrechten?

In 2000 werd in de Overeenkomst van Cotonou tussen de Europese Gemeenschap (EG) en de ACS-groep van landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan de 'politieke dialoog' naar voren geschoven als instrument ter bevordering van democratie en mensenrechten. Politieke dialoog moest daarbij de voorkeur krijgen boven het gebruik van sancties.

De dialoog kende echter een moeilijke start: de interesse voor een dialoog op EU-niveau was gering en de eerste toepassingen bleken niet bepaald succesvol. In recente jaren probeert de Europese Commissie achter de schermen de dialoog nieuw leven in te blazen. Terwijl die vroeger op informele basis plaatsvond, wordt er nu met de meeste landen getracht een formele politieke dialoog op gang te brengen in het kader van artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou. De vraag is of de Europese Unie op basis van dit instrument democratisering en respect voor mensenrechten kan bewerkstelligen bij haar partners.

## Politieke conditionaliteit: van Lomé tot Cotonou

Het politieke aspect van de EU-ontwikkelingssamenwerking tegenover de ACS-groep werd in de loop van de jaren '80 en vooral '90 een steeds duidelijker onderdeel van de Overeenkomsten van Lomé. Gaandeweg werden verwijzingen naar mensenrechten ingevoerd, tot het in 1995 mogelijk werd gemaakt de ontwikkelingshulp geheel of gedeeltelijk op te schorten in geval van schendingen van de mensenrechten, democratische beginselen of de rechtsstaat. Deze politieke voorwaarden waren immers 'essentiële onderdelen' geworden van de Overeenkomst van Lomé. Het Europese ontwikkelingsbeleid volgde hiermee de trend onder de meeste donoren, om op formele wijze politieke voorwaarden te koppelen aan het ontwikkelingsbeleid, hetgeen 'politieke conditionaliteit' wordt genoemd. Na de Koude Oorlog was de klemtoon immers meer op mensenrechten en democratie komen te liggen. Deze benadering paste tevens binnen de grotere politieke rol die Europa als Europese Unie (EU) in de wereld zou spelen, een rol die werd bekrachtigd door de opname van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid in het Verdrag van Maastricht (1993).

In de Overeenkomst van Cotonou (2000) werd nog een stap verder gegaan: de *politieke dimensie* werd verheven tot één van de drie pijlers van het verdrag, naast *hulp* en *handel*. Naast de bepalingen over de essentiële onderdelen, waaraan nu ook behoorlijk bestuur als 'fundamenteel element' werd toegevoegd,<sup>1</sup> bevatte het politieke gedeelte eveneens artikelen over conflict (art. 11) en migratie (art. 13). Artikel 8 bevatte de belangrijkste bepalingen inzake de politieke dialoog. Helemaal nieuw was het idee van een dialoog niet; er werd immers al sinds het midden van de jaren '70 door de EG met haar partners op allerlei niveaus overleg gevoerd over politieke kwesties, zoals democratie en mensenrechten. Dit gebeurde echter *ad hoc*, wanneer een probleem zich voordeed.<sup>2</sup>

'Cotonou' gaf de politieke dialoog niet alleen een verdragsbasis, maar maakte van de dialoog het centrale onderdeel van de politieke dimensie van de overeenkomst. Volgens artikel 8 zou de dialoog mogen handelen over 'alle doelstellingen van de Overeenkomst, alsmede vraagstukken van gemeenschappelijk, algemeen, regionaal of subregionaal belang'. Daartoe werden gerekend: vrede, veiligheid, wapenhandel, drugs, georganiseerde misdaad, allerlei aspecten van het ontwikkelingsbeleid en natuurlijk ook de essentiële en fundamentele onderdelen. Er werd expliciet gesteld dat de dialoog een *preventief aspect* zou hebben ten aanzien van de *niet-uitvoeringsclausule* in artikel 96. Dat artikel bepaalt dat, wanneer één van de partijen de essentiële onderdelen schendt, de andere partij, na een oplossing te hebben gezocht via overleg, 'passende maatregelen' mag nemen.<sup>3</sup> De politieke dialoog zou de essentiële onderdelen op regelmatige basis bespreken en waar nodig oplossingen zoeken, zodat negatieve conditionaliteit *niet noodzakelijk* zou zijn. Door deze *preventieve aanpak* wenste de EU te bevestigen dat toepassing van strafmaatregelen gezien werd als 'laatste optie'. De EU hoopte zich immers te onderscheiden van de andere donoren door te kiezen voor een aanpak van 'socialisatie': door een diepe geïnstitutionaliseerde samenwerking zou invloed worden uitgeoefend op de ACS-landen. Negatieve conditionaliteit werd daarbij als een onderbreking van het socialisatieproces beschouwd.<sup>4</sup> Tijdens de herziening van Cotonou in 2005 werd dit preventieve aspect nog



eens versterkt: in een bijgevoegde tekst werd duidelijk gesteld dat een uitgebreide politieke dialoog een vereiste was vooraleer over te gaan tot artikel 96.

### Een alternatief voor conditionaliteit?

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de politieke dialoog voor een groot deel bedoeld was om sanctiëring te voorkomen. Dit preventieve aspect bleek echter moeilijk te verwezenlijken. Dat had vooral te maken met het formele karakter van de dialoog. Politieke dialoog vond immers al op informele manier plaats: door het hoofd van de delegatie van de Commissie werd met de autoriteiten regelmatig overleg gevoerd, terwijl ook de lidstaten die diplomatiek vertegenwoordigd waren, hun bilaterale dialoog hielden. Wanneer sprake was van mensenrechtenschendingen of democratische tekortkomingen, ondernam het voorzitterschap van de Raad een *démarche*, waarbij de autoriteiten op het matje werden geroepen door een aantal vertegenwoordigers van de lidstaten in het land.<sup>5</sup> Ook hierbij was de delegatie van de Commissie betrokken. In dit kader bestond er weinig belangstelling vanuit de lidstaten of vanuit de Commissie om over te gaan tot een geformaliseerde 'EU-dialoog'.<sup>6</sup> Vooral de grote lidstaten, die zelf vertegenwoordigd

waren in vele ACS-landen, zagen geen heil in de EU als extra speler in het politieke spel.

Daarbij moet ook vermeld worden dat het (in)formele karakter van de politieke dialoog bewust vaag werd gehouden. Artikel 8 benadrukte dat de dialoog op flexibele wijze gevoerd zou worden met betrekking tot het formele of informele karakter, het niveau waarop de dialoog gehouden zou worden en het aantal deelnemers. Ook regionale en subregionale organisaties, alsmede vertegenwoordigers van de civiele samenleving, zouden erbij kunnen worden betrokken. De mogelijkheid werd dus opengehouden een overlegprocedure conform artikel 96 op te starten zonder voorafgaande politieke dialoog in de zin van artikel 8. De EU kon immers steeds redeneren dat politieke dialoog al op informele basis had plaatsgevonden. Dat gebeurde dan ook bij de eerste toepassingen van de sanctiëringsclausule in artikel 96, namelijk in de gevallen Haïti (2000), Fiji (2000) en Ivoorkust (2001). Bovendien bestond de mogelijkheid de procedure voor 'bijzondere dringende gevallen'<sup>7</sup> in te roepen, waarbij politieke dialoog evenmin noodzakelijk was. Dat gebeurde in 2001 bij Liberia.

Zimbabwe was het eerste land waarmee een formele politieke dialoog werd opgestart in de hoop géén toevlucht te moeten nemen tot negatieve conditionaliteit. Vanaf september 2000 werd deze mogelijkheid besproken in het licht van de verslechterde politieke toestand in Zimbabwe, onder andere ten gevolge van de landhervormingen, alsmede de intimidatie en het geweld bij de verkiezingen van mei 2000. Lidstaten waren echter verdeeld over de te volgen strategie,<sup>8</sup> en het duurde dan ook tot februari 2001 vooraleer een concreet voorstel voorgelegd kon worden aan de regering van Zimbabwe. Harare wenste mee te beslissen over de agenda, wat het proces verder vertraagde. In juni 2001 drong de EU aan op een snelle doorstart van de dialoog. Toen er in oktober nog steeds geen bijeenkomst had plaatsgevonden, verloor de EU het geduld en nodigde Zimbabwe uit tot overleg op basis van artikel 96. Terwijl de officiële EU-geluiden benadrukten dat het vooral aan de halsstarrige houding van de Zimbabwaanse autoriteiten te wijten was dat de politieke dialoog niet van de grond was gekomen, liidden kritischer stemmen dat de EU eveneens behoorlijk agressief uit te hoek kwam, niet het minst onder invloed van het Verenigd Koninkrijk, dat het regime koste wat het kost sancties wilde opleggen. Duidelijk was dat de posities van beide partijen te ver uiteenlagen om een politieke dialoog van de grond te krijgen, laat staan die te doen slagen.<sup>9</sup>

In het geval van Guinee (2004) ontstond er een dispuut over het (in)formele karakter van de politieke dialoog. De regering van Guinee was het niet eens met het feit dat artikel 96 werd ingeroepen zonder

formele dialoog krachtens artikel 8, en zij aanvaardde het argument van de EU niet dat alle voorgaande gesprekken als politieke dialoog golden. Het was dan ook Guinee dat het initiatief nam om het preventieve karakter van de politieke dialoog te versterken in de revisie van de Overeenkomst van Cotonou in 2005.<sup>10</sup> Het probleem werd evenwel pas later echt aangepakt. Sinds enkele jaren wordt immers onder impuls van de Commissie geprobeerd met alle landen een permanente en formele politieke dialoog te starten. Het valt af te wachten of de discussie over het formele karakter daarmee ten einde is.

### *ACS-landen zien de politieke dialoog als nieuwe vorm van conditionaliteit*

#### **Meer dialoog, meer partnerschap?**

De verschuiving in klemtoon van *conditionaliteit naar dialoog* paste volledig binnen het streven naar *partnerschap* dat de Overeenkomst van Cotonou kenmerkte. Cotonou was dan ook een 'partnerschapsovereenkomst' in plaats van een Conventie, zoals dat nog bij Lomé het geval was. De gelijkheid van de partners was één van de grondbeginselen van de Overeenkomst. De praktijk van conditionaliteit staat volgens sommigen haaks op dit principe van partnerschap. Hoewel artikel 96 stelt dat elk van beide partijen de ander kan oproepen voor overleg, is het immers duidelijk dat de clause toch voornamelijk een middel is om ACS-landen te sanctioneren. Het lijkt nogal onwaarschijnlijk dat de ACS-groep de EU sancties zou opleggen vanwege problemen inzake democratie of mensenrechten. Ten eerste bezit de ACS-groep weinig instrumenten om de EU onder druk te zetten. Artikel 96 leidt immers meestal tot opschorting van de hulp. Het is bovendien voor een groep van 79 landen moeilijk tot een consensus te komen over de te volgen strategie. Ten slotte zullen weinig ACS-landen het riskeren de EU sancties op te leggen uit vrees voor een verlies aan ontwikkelingshulp. Het invoeren van conditionaliteit werd dan ook door velen gezien als een breuk met de beginselen van gelijkheid en partnerschap die de eerste ACS-EG-Overeenkomsten kenmerkten.<sup>11</sup>

Politieke dialoog was duidelijk bedoeld om het principe van partnerschap te versterken: artikel 2 stelt dat de verplichtingen die de partijen aangaan in het kader van de dialoog, centraal zijn voor hun partnerschaps- en samenwerkingsbetrekkingen, terwijl artikel 8 stelt dat dialoog tot inspanningen aan beide zijden moet leiden. Toch kan men zich afvragen of de problemen met de 'wederzijdsheid' van conditionaliteit niet eveneens toepasbaar zijn op de politieke dialoog. De essentiële onderdelen, zoals democratie en mensenrechten, liggen immers zeer gevoelig bij de

ACS-landen, waardoor deze vrezen dat de dialoog nogal snel op bemoeienissen kan uitdraaien. Dialoog wordt dan ook gezien als een *nieuwe vorm van conditionaliteit*.<sup>12</sup>

#### **Ontwikkeling, veiligheid of democratie?**

Hoewel het politieke aspect de ontwikkelingsovereenkomsten reeds vóór het nieuwe millennium kenmerkte, bleef dit beperkt tot interne problemen in de partnerlanden. De essentiële onderdelen vloeiden dan ook vooral voort uit het principe 'geen ontwikkeling zonder democratie', dat in de jaren '90 een algemeen

aanvaard beginsel was geworden onder de voornaamste donoren. Vooral na de aanslagen van 11 september 2001 begon de idee 'geen ontwikkeling zonder veiligheid' echter ook steeds meer aan terrein te winnen bij de donoren, inclusief de EU. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de oprichting van de *African Peace Facility* (2003), dat Afrikaanse vredesmissies financiert met Europees ontwikkelingsgeld.

Ook vrede en veiligheid maken dus deel uit van de politieke dialoog. Artikel 8 stelt dat vredesopbouw, alsook conflictpreventie, -beheersing en -oplossing, een prominente rol zullen spelen in de politieke dialoog. Het gevaar bestaat natuurlijk dat veiligheidskwesties, traditioneel behorend tot de harde kern van het buitenlands beleid, gaan domineren boven meer zachte kwesties, zoals democratie en mensenrechten.

Dat is bijvoorbeeld het geval met Eritrea, dat bij mensenrechtenorganisaties en het Europees Parlement al jaren onder vuur ligt vanwege zijn povere situatie wat betreft vrijheid van meningsuiting, pers, religie, oppositie, enz. Al jaren wordt er een politieke dialoog gevoerd met dit land, maar mensenrechten maken daar bijna nooit deel van uit. De Commissie geeft in een *Mededeling* zelf aan dat politieke dialoog met de landen van de Hoorn van Afrika voornamelijk over regionale kwesties zal gaan,<sup>13</sup> vanwege het strategisch belang van deze regio en de vele veiligheidsproblemen (Somalië, Ethiopië-Eritrea, Soedan, enz.). Tijdens de politieke dialoog met Eritrea wordt dan ook voornamelijk het grensconflict met Ethiopië besproken. Wanneer de EU Eritrea dan toch eens ter verantwoording roept vanwege mensenrechtenschendingen, kan het gebeuren dat de Eritrese autoriteiten de dialoog onderbreken. Met Tsjaad is er zelfs geen politieke dialoog in de strikte zin van het woord. De EU voert er voornamelijk gesprekken over de *spillover* van het conflict in Soedan. Wat betreft de interne dimensie van het conflict, ondersteunt de EU alleen de interne dialoog tussen regering en oppositie.

## Conclusie

De Overeenkomst van Cotonou heeft de politieke dialoog naar voren geschoven als hét instrument om democratie en mensenrechten in ACS-landen te versterken. Maar biedt de dialoog echt vooruitzichten als alternatief voor conditionaliteit? Een evaluatie van de eerste jaren van toepassing heeft een aantal zwakheden aan het licht gebracht. Enerzijds bestond er weinig belangstelling voor een formele EU-dialoog, bovenop het reeds bestaande diplomatieke overleg van Commissie en lidstaten. Wanneer de politieke dialoog expliciet werd bedoeld als preventief middel ten opzichte van sancties, ontstond er al gauw discussie over het formele karakter. Maar ook een formele politieke dialoog, zoals die met Zimbabwe, bleek niet eenvoudig wanneer de visies van beide partijen te sterk uiteenliepen. Bovendien kon de dialoog zich ook niet manifesteren als een uiting van partnerschap en gelijkheid; dialoog en conditionaliteit zijn in de ogen van de ontwikkelingslanden twee verschijningsvormen van dezelfde plaag. Ten slotte bestaat het gevaar dat veiligheidskwesties de politieke dialoog gaan overheersen. Het probleem van het formele karakter is mogelijk van de baan, nu met bijna elk ACS-land een formele dialoog wordt opgestart. De andere tekortkomingen lijken moeilijker aan te pakken. Dat noopt tot sombere vooruitzichten over de mogelijkheden van de politieke dialoog op het gebied van mensenrechten en democratie.

---

**Karen Del Biondo** is als onderzoeker voor het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent.

## Noten

- 1 Het verschil met de 'essentiële onderdelen' kwam er als concessie aan de ACS-groep, die van behoorlijk bestuur geen essentieel onderdeel wilde maken. Een 'fundamenteel element' zou slechts kunnen leiden tot sancties in geval van een ernstige schending.
- 2 Karin Arts, 'Political dialogue in a "new" framework', in: Olufemi Babarinde & Gerrit Faber (red.), *The European Union and the Developing Countries*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2005, blz. 157-158.
- 3 Daarbij moet gekozen worden voor maatregelen die de werking van de overeenkomst het minst verstoren; slechts in laatste instantie mag tot opschorting van de hulp worden overgegaan.
- 4 Richard Youngs, *Democracy promotion. The case of European Union strategy*, CEPS Werkdocument N° 167, oktober 2001, blz. 42.
- 5 Wanneer de lidstaat die het voorzitterschap bekleedt niet vertegenwoordigd is, duidt het een andere lidstaat aan.
- 6 De delegatie van de EU bij een politieke dialoog is te vergelijken met die van een *demarche*: voorzitterschap, Commissie en eventueel ook andere lidstaten (meestal diegenen die vertegenwoordigd zijn).
- 7 Het gaat hierbij om uitzonderlijke gevallen van 'bijzonder ernstige en flagrante schending van één van de essentiële onderdelen', die een onmiddellijke reactie vereisen.
- 8 De Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland waren voor een harde aanpak, terwijl Spanje, Frankrijk en België voor een zachtere aanpak pleitten. Zie: Liisa Laakso, Timo Kivimäki & Maria Seppänen, *Evaluation of coordination and coherence in the application of Article 96 of the Cotonou Partnership Agreement*, Amsterdam: Aksant, 2007, Triple C Evaluations n°4, blz. 70.
- 9 James Mackie, 'Partnership and political dialogue under the Cotonou Agreement', in: *ACP-EU Courier*, n° 200, september-oktober 2003, blz. 32.
- 10 Laakso, Kivimäki & Seppänen, *a.w. noot 8*, blz. 86.
- 11 Kunibert Raffer, *Cotonou, slowly undoing Lomé's concept of partnership*, European Development Policy Study Group, Discussion paper, oktober 2001, blz. 15-16.
- 12 Mackie, *a.w. noot 9*, blz. 32.
- 13 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Strategie voor de Hoorn van Afrika: een regionaal politiek EU-partnerschap voor vrede, veiligheid en ontwikkeling in de Hoorn van Afrika*, COM (2006) 601.

# Nederlandse identiteit en Nederlandse ontwikkelings samenwerking

Er is de laatste jaren steeds meer belangstelling voor de rol die zoiets als 'nationale identiteit' speelt in de vorming van buitenlands beleid. Dat levert meteen complexe vragen op, want wat is die nationale identiteit dan precies? In Nederland hebben we naar aanleiding van een voordracht van de toekomstige koningin een kort debat gehad over de Nederlandse identiteit. Ook daar was de slotsom niet al te helder. Dit artikel zet stappen richting kenmerken van nationale en Nederlandse identiteit, om te bezien of dat elementen oplevert voor een kritische beschouwing van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

## Nationale identiteit en buitenlands beleid

Buitenlands beleid ligt in het hart van de nationale identiteit, want daar zou het gaan om de nationale trots, om wat ons onderscheidt van anderen, om kernelementen van nationale soevereiniteit die men verdedigen wil en de waarden waarvoor de natie staat en die men wil uitdragen. Dat is de 'grand strategy'-opvatting van buitenlands beleid, die staat tegenover de diplomatieke opvatting, waar het erom gaat nationale belangen te verdedigen via het opbouwen van bondgenootschappen en coalities met andere landen.<sup>1</sup> Toch zou ook in de tweede opvatting nationale identiteit een rol moeten spelen, omdat ook daar (nationale) waarden van belang zijn, alleen al bij het vaststellen van wat nationaal belang dan wel is.<sup>2</sup>

De studie van het buitenlands beleid werd lange tijd gedomineerd door een perspectief dat het vergrootglas vooral zette op de interactie van de natiestaat en andere natiestaten. Daardoor was er weinig oog voor binnenlandse tegenstellingen rond buitenlands beleid. Recentelijk is dat omgeslagen: de staat wordt niet meer gezien als een unitaire actor en dus is er veel meer oog voor binnenlandse factoren.<sup>3</sup> Buitenlands beleid wordt zodoende in eerste instantie beschouwd als voortzetting van binnenlands beleid. Dat wil niet alleen zeggen dat nationale waarden het buitenlands beleid bepalen, maar dat die nationale waarden ook bepalen wie toegang heeft tot beleidsvorming en -uitvoering. Natuurlijk gebeurt dat ook in een interpretatie van de voortdurende veranderingen in binnen- en buitenland. Maar de vertaling van die veranderingen gebeurt zeker niet rationeel.<sup>4</sup>

Het is niet gemakkelijk 'nationale identiteit' door te vertalen naar buitenlands beleid. Het is methodologisch moeilijk te generaliseren van een persoonlijke

identiteit naar een groepsidentiteit en vervolgens te begrijpen wat de rol van het algemene publiek zou kunnen zijn in het buitenlands beleid. Om de invloed van nationale identiteit op het buitenlands beleid aan te geven, wordt wel onderscheid gemaakt tussen soorten van *nationalisme* en het daarbij behorend buitenlands beleid. Daarbij gaat het dan om oude imperialistische identiteiten (zoals die van West-Europese landen, de Verenigde Staten en Japan), lang onderdrukte nationale identiteiten (zoals die in Oost- en Midden-Europa) en nieuwe opkomende nationale identiteiten. Hier is van betekenis dat ik een categorie heb toegevoegd, die van 'middle powers'. Zij delen waarschijnlijk elementen van een nationale identiteit gebaseerd op politieke instituties van de grote mogendheden, maar hebben als 'middle powers' vanzelfsprekend niet dezelfde (militaire) ambities en macht. Dat betekent dat zij eerder geneigd zullen zijn internationaal-rechtelijke wegen te volgen, internationaal overleg te zoeken en oplossingen te vinden in internationale organisaties. Dat leidt tot een beleid van 'humaan internationalisme',<sup>5</sup> waarin het christendemocratische en sociaaldemocratische gedachtegoed over de welvaartsstaat tot uiting komt. Het betekent dat zoiets als een 'nationale identiteit' zijn weg vindt in vertogen en handelingen van individuen en organisaties die betrokken zijn bij de vorming en uitvoering van het buitenlands beleid. En die nationale identiteit staat niet vast, die vormt en hervormt zich voortdurend.

Dit alles geldt ook voor het ontwikkelingsbeleid als onderdeel van het buitenlands beleid. Laten we eerst vaststellen dat voor veel auteurs en instituten die zich met het buitenlands beleid bezighouden, ontwikkelings samenwerking klaarblijkelijk nog steeds niet tot het buitenlands beleid behoort. In veel handboeken over buitenlands beleid komt het woord ontwikkelings samenwerking niet voor. Menig instituut dat zich bezighoudt met internationale betrekkingen en buitenlands beleid, heeft wel veel experts op veiligheidsbeleid, Europees beleid, diplomatie, maar geen deskundige op het terrein van ontwikkelingsbeleid. Overigens zijn in binnenlandse politieke verhoudingen waardestelsels evenzeer bepalend voor het ontwikkelingsbeleid als voor het buitenlands beleid. Ook daar gelden nationale belangen; ook ontwikkelingsbeleid is niet alleen het terrein van de 'moraal', van de hoogstaande waarden. Maar zeker zijn ook hier nationale waarden 'gate keepers', een soort van por-

tiers, voor wie wordt toegelaten tot beleidsvorming en -uitvoering.

Een probleem is natuurlijk dat het nationalisme vol zit van paradoxen. Zo stelt Benedict Anderson dat de politieke macht van het nationalisme enorm sterk *kan* zijn, maar dat de filosofische inhoud uitermate armoedig is.<sup>6</sup> Met het nationalisme in het banier zijn er bevrijdingsoorlogen gevoerd, ‘onbekende soldaten’ gestorven. Maar, zo stelt hij, het nationalisme heeft nooit grote denkers voortgebracht. Het brengt intellectuelen, kosmopoliet of niet, er vaak toe nationalisme en de politieke dragers ervan te beschrijven als ‘achterlijk’, en dat leidt weer tot onderschatting van de kracht ervan.

Daar zou ik een paradox aan kunnen toevoegen, namelijk dat je vanuit het gezonde verstand aanneemt dat een grove generalisatie als ‘nationaal karakter’ (of ‘nationale identiteit’) niet bestaat, maar dat in de praktijk iedereen ervan uitgaat dat dát nationale karakter of dié nationale identiteit er wel degelijk is.<sup>7</sup> Grote veralgemeningen bestaan: dé Nederlander bestaat in de ogen van Belgen, Duitsers en misschien ook wel in die van vele Nederlanders, zoals in onze ogen dé Belg en dé Duitser bestaan.

### **Nederlandse identiteit: verschuivende schalen**

We kunnen de Nederlandse identiteit, het eigene van Nederland en zijn inwoners, vaststellen aan de hand van vier bronnen. Allereerst de verslagen van *buitenlandse bezoekers*. Een tweede groep beschouwers van de Nederlandse identiteit zijn *columnisten en commentatoren*, niet alleen hier maar ook bij onze burens. Bij de derde groep gaat het om *buitenlanders die langer in Nederland hebben verbleven*, of het land van een afstand al langer volgen en er dus met een geïnformeerd buitenstaandersoog naar kijken.

Al met al brengen deze eerste drie bronnen ons niet erg ver. Tegen de lijstjes van karaktertrekken die volgens deze bronnen tot de Nederlandse identiteit behoren, kunnen immers ook tegenpolen worden weergegeven. Tegenover nagenoeg iedere positieve eigenschap die Nederlanders zou kunnen worden toegedicht, staat ook de tegenpool van een negatieve karaktertrek. Die tegenpool loopt dan geheel parallel met alle negatieve ladingen die het woord ‘Dutch’ in het Engels heeft; die hebben vooral betrekking op onze vermeende lafheid, gierigheid en drankzucht.<sup>8</sup>

Een vierde bron is een reeks *historici en een enkele antropoloog*, te beginnen met Fruin, via Huizinga naar Kossmann. Wat Fruin en Huizinga vooral doen is het bij elkaar optellen van wat buitenstaanders in Nederland zagen, om vervolgens bijvoorbeeld een verbinding te leggen tussen uiterlijke zindelijkheid en zuivere en deugdzame zeden. Kossmann is genadeloos in zijn kritiek op zo’n aanpak. Hij noemt het een ‘naïef-

empirische’ benadering, waarin men eerst nagaat wat in de Nederlandse natie voorkomt, vervolgens bekijkt wat men wil behouden, en dat noemt men dan ‘het eigene’, ‘daar plaatsen ze de Nederlandse identiteit’. Hij stelt, dertien jaar vóór de WRR tot dezelfde slotsom komt, ‘dat wij ons vergissen wanneer wij menen uit de geschiedenis een nationale identiteit als het ware spontaan te zien opstijgen’.<sup>9</sup>

Lezers mogen zich afvragen waar ik sta op dit glibberige pad op weg naar enkele gedachten over de Nederlandse identiteit en het Nederlandse ontwikkelingsbeleid:

- met een concept als nationalisme en nationaliteit dat tal van tegengestelde reacties oproept en een besmet verleden heeft;
- met een concept als Nederlandse identiteit dat alleen een vage, veelal chauvinistische kleuring krijgt, niet meer lijkt dan een lijstje karaktertrekken en eveneens zo tal van tegenstellingen oproept; en
- met een verbinding naar beleid en buitenlands beleid die al evenzeer gecompliceerd is.

Misschien moeten we de Nederlandse identiteit daarom meer positioneren tussen polen, tussen wat Nederland en Nederlanders méér en minder zouden kunnen zijn; waar de polen gefixeerd zijn, maar waar er op de schaal verschoven kan worden. We zijn dan:

- meer koopman dan dominee;
- meer pragmaticus dan filosoof;
- meer boekhouder dan ‘big spender’;
- meer een tolerante liberaal dan een orthodoxe scherpstrijper; en
- meer compromissen-strateeg dan confrontatie-zoeker.

Misschien moeten we deze schalen dan ook maar op een tijdsbalk zetten. Dat betekent:

- soms meer dominee dan koopman;
- een enkele keer filosoof, maar meestal pragmaticus;
- zelden de ‘big spender’, bijna altijd de zuinige boekhouder;
- in discussies een scherpstrijper, qua houding een echte liberaal; en
- in het begin een confrontatie-zoeker, bij de uitgang een compromissen-strateeg.

### **Nederlandse identiteit en Nederlands ontwikkelingsbeleid**

Ik wil deze schalen gebruiken om te kijken naar het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Laten we onze historici van de oude stempel vooreerst gelijk geven: we zijn *bescheiden en voorbeeldig*, ook op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. In de burelen van overheidsfunctionarissen in Accra of Bamako zal het moeilijk zijn slechte woorden over Nederland te horen. In menig Afrikaanse hoofdstad geldt Neder-

land als voorbeeldig donor. Die zelfde erkenning is er ook internationaal: in de index van het Washingtonse *Centre for Global Development*, waarin toewijding tot ontwikkeling ('Commitment to Development') wordt gemeten, verdient Nederland als een Ankie van Grunsven gouden medailles. Weliswaar zijn er vele kanttekeningen te maken bij die index – het lijkt een dopingcontrole uit de jaren dat Lance Armstrong de Tour de France won – maar toch, we winnen veelvuldig goud.

Belangrijker dan toch: in de *Peer Reviews* van het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO vallen Nederland meestal louter lofprijzingen ten deel. Maar ook daar weer, meestentijds overheerst in deze *Peer Reviews* de diplomatieke toon en zullen de één-ogen het bij een meerderheid van blinden goed doen.

Toch, Nederland is 'ahead of the crowd', zoals de titel was van het IOB-rapport over de wijze waarop Nederland zich schikt naar internationale afspraken, zoals vastgelegd in de Verklaring van Parijs. De evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlands Beleid), plaatste weliswaar een vraagteken achter de titel, maar was toch onverdeeld positief. Nederland neemt 'ownership', het idee dat ontwikkelingslanden hun eigen ontwikkeling moeten leiden, serieus. Nederland schikt zich naar lokale procedures en in de coördinatie met andere donoren. Waar het kan, geeft Nederland zijn hulp in vormen die aangepast zijn aan de plannen van ontwikkelingslanden zelf, zoals steun aan de algemene begroting (*General Budget Support*) of aan programma's voor sectoren als gezondheidszorg en onderwijs (*Sector Wide Approaches*).

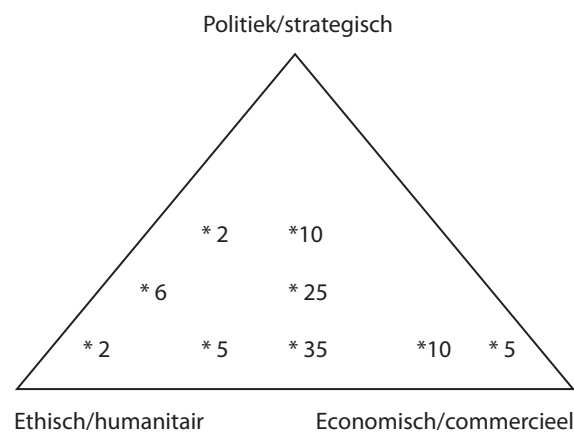
Nederland claimt niet. Als er onbehagen is over overvloed en we van daaruit schenken, dan is er de dubbelzinnigheid dat we wel gezien willen worden, maar liefst niet met standbeelden of tegels op de muur. Of met plakкатen 'this is a gift of the people of the Netherlands'. Er zijn hier schrille contrasten tussen donoren. Als president Bush in de Tanzaniaanse hoofdstad Arusha de klamboe-fabriek A-Z Textile Mills bezoekt, dan belooft hij niet alleen de komende jaren klamboes aan vijf miljoen families te schenken in de strijd tegen malaria, maar hij claimt ook de daling van malaria-infecties bij kinderen op Zanzibar in de afgelopen jaren van 20% naar 1%. Het Presidentiele Initiatief ter bestrijding van Malaria bestaat sinds 2005 en is amper twee jaar in Tanzania actief.<sup>10</sup>

Uiteindelijk zijn we in het ontwikkelingsbeleid *meer dominee dan koopman*. Veertig jaar terug beheerde Economische Zaken het grootste deel van de Nederlandse hulp; ooit toonde ik aan dat het overmatig accent op exportbelangen binnen het ontwikkelings-

beleid een grote hoeveelheid mislukte ontwikkelingsprojecten had opgeleverd en dat *geven* in dit geval toch vooral *nemen* was.<sup>11</sup> Binding van hulp aan de levering van Nederlandse goederen en diensten betekende dat we Friese koeien en stallen van De Boer uit Leeuwarden, vliegtuigen van Fokker, melk- en suikerfabrieken van VMF-Stork, DAF-vrachtwagens, medische apparatuur van Philips, baggerschuiten van IHC uit Kinderdijk, 'onverslijtbare' waterpompen van DHV uit Amersfoort, kunstmest van NSM en UKF, en hangars van Hollandia-Kloos als ontwikkelingshulp naar 'onze' concentratielanden verscheepten.

Dat de verantwoordelijkheid voor de zg. financiële hulp (driekwart van de bilaterale hulp in die periode) bij het aantreden van het kabinet-Den Uyl van Economische Zaken naar Buitenlandse Zaken verschoof, was voor de jonge Jan Pronk nog niet echt een redding: ook hij moest tolereren dat de binding van de hulp aan Nederlandse leveranties een gegeven was.<sup>12</sup> Pas onder Jan de Koning, toen de Nederlandse hulp partieel ontbonden werd – dus ook besteed kon worden in ontwikkelingslanden – verschoof het accent van het Nederlandse eigenbelang richting de belangen van ontwikkelingslanden. Het korte-termijn-eigenbelang, de export van goederen en diensten, is eigenlijk nauwelijks meer in de ontwikkelingshulp aan te treffen. Het accent ligt duidelijk op belangen op de *langere termijn*: de baat die Nederland als een handelsdrijvende natie heeft bij een welvarende wereld, waarin tegenstellingen tussen arm en rijk minder diep en minder schrijnend zijn.

Dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gedomineerd wordt door het ethisch-humanitaire motief, geymboliseerd door de dominee, wordt vaak niet gezien of als besef gedeeld door ook actieve beschouwers van het Nederlands buitenlands beleid. Al twintig jaar leg ik mijn cursisten een driehoek voor met de drie



**Figuur 1** Motieven achter ontwikkelingssamenwerking: De Plaats van Nederland (in percentages van uitgebrachte stemmen)

**Tabel 1** De plaats van Nederland

	Hulp aan MOLs*	Hulp aan LICs*	Hulp als % GNI	Hulp aan Sub-Sahara Afrika*	Hulp Via NGO's**
Plaats Nederland	8	6	5	4	1
	Achter: Ierland, Noorwegen, Portugal, Canada, Denemarken, België, Finland	Achter: VK, Ierland Denemarken, België, Canada,	Achter: Zweden, Luxemburg, Noorwegen, Denemarken	Achter: Ierland, België, VK	Voor: Spanje, Ierland, Zwitserland

Bron: Op basis van DAC-cijfers over 2007; behalve ODA/GNI-cijfers 2008.

\* Op basis van percentage van totale bilaterale hulp.

\*\* Op basis van percentage van totale ontwikkelingshulp.

belangrijkste motieven achter de moderne ontwikkelingssamenwerking (zie fig. 1). Of het nu hoge officieren, aankomende diplomaten of studenten Ontwikkelingsstudies of Internationale Betrekkingen zijn,<sup>13</sup> onverminderd plaatsen ze Nederland veel meer in de rechterzijde van de driehoek dan in de linkerhoek. Slechts een zeer klein deel plaatst Nederland in de linkerhoek, waar het thuishoort.

Denk echter niet dat Nederland op alle terreinen vooroploopt. Qua hulp aan de minst-ontwikkelde landen staan we op de achtste plaats; bij hulp aan de lage-inkomenslanden zijn we zesde; bij het aandeel van onze hulp in ons BNP nemen we de vijfde plaats in; en op de lijst van landen die het grootste deel van hun hulp geven aan Sub Sahara Afrika staan we vierde van alle donorlanden die lid zijn van het *Development Assistance Committee* van de OESO. Maar op één punt staan we eerste: Nederland is het land dat het meeste van zijn hulp geeft via particuliere ontwikkelingsorganisaties (op de voet gevolgd door Ierland en Spanje).

Kritische kanttekeningen zijn er bij dit voortreffelijk ontwikkelingsbeleid echter zeker te maken. Nederlanders zijn pragmatisch, niet een land van veel grote woorden, *minder filosofen meer doeners*. Eén van de uitzonderingen is ongetwijfeld Jan Pronk. Zijn vuistdikke nota 'Een Wereld van Verschil' staat nog steeds als een fraai monument in 60 jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.<sup>14</sup> In die nota ligt er echter een grote breuk tussen de analytische hoofdstukken en de laatste twee, waar het zou moeten gaan om de uitvoering van al die fraaie ideeën. Dat gold nog meer voor de Nota 'Hulp in Uitvoering', onderdeel van de Herijking van het buitenlands beleid in 1995, waarin in de hoofdstukken over implementatie uiterst naïef het begrip participatie ten tonele wordt gevoerd als medicijn voor alle kwalen.

Dat gebrek aan analyse en daarmee aan daadwerkelijk beleid kan nog erger. Al 35 jaar is *armoedebestrijding* de centrale doelstelling van het Nederlands

beleid. De Nederlandse hulp moet 'zoveel en zo direct mogelijk bij de armsten der armen' terecht komen, zo stelde Pronk bij zijn eerste ministerschap in de begroting van 1975. In 1998 en vervolgens opnieuw het jaar daarop in een rapport voor het *Development Assistance Committee* constateerden wij dat Nederland in zijn ontwikkelingssamenwerking géén armoedebestrijding had.<sup>15</sup> Nooit in de afgelopen 35 jaar is er vanuit het ministerie een goede analyse gekomen over wat armoede precies is, welke gezichten armoede heeft, wat eraan gedaan is om die te verminderen, welke lessen daaruit getrokken kunnen worden en hoe het de komende jaren anders zal gaan. Evenmin zijn er dus reflecties op de reeks belangrijke Wereldbank-publicaties over armoede en armoedebestrijding. De Nederlandse hulp wordt gegeven met de beste intenties, maar het ontbreekt aan collectieve reflectie en collectieve zelfreflectie.

Een recent voorbeeld. In de aan de Tweede Kamer gepresenteerde Beleidsnotitie *Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde* had ik een analyse verwacht van de rol van die maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden. Wat bijvoorbeeld de verschillen zijn tussen Latijns-Amerika en Afrika, tussen Zuid-Azië en Zuidoost-Azië. Hoe dat middenveld zich verhoudt tot de staat in democratiseringsprocessen. Vervolgens had ik graag vernomen wat de stand van zaken is in de Nederlandse en internationale particuliere ontwikkelingssamenwerking, van de visie op het werk van deze organisaties en wat men ziet als hun toekomstige rol. Daarna had het dan kunnen gaan over de subsidiekaders, hoe je die kunt stroomlijnen en wat de verhouding daarvan is met de bilaterale en multilaterale hulp en directe financiering van dat middenveld in ontwikkelingslanden. Nu is die analyse vrijwel afwezig en zijn de afwijkingen die er zijn, geklutst met aanwijzingen voor het nieuwe subsidiestelsel. Wél deel ik de beleidsintenties (sterke vermindering van het aantal te subsidiëren organisaties, een zekere stroomlijning naast het bilate-

rale beleid) ten volle, maar niet de argumentatie die daarnaar leidt.

Dat brengt me tot een tweede punt: als er géén filosofie is (geen beleid of een tekort aan beleid), dan gaat niet alleen het pragmatisme overheersen, maar juist ook de rekenarij. Dan wint *niet de dominee maar de boekhouder*. Het afgelopen jaar heb ik dat schrijvend mogen ondervinden met onderhandelingen over voortzetting van het onderzoeksprogramma dat Nederland met Zuid-Afrika heeft, SANPAD.<sup>16</sup>

Nederlandse boekhouders zijn vele malen minder flexibel dan politici. Bij die politici horen ook de van tijd tot tijd tot politici omgedoopte leiders van ontwikkelingsorganisaties. Nederlandse politici zijn bijna per definitie *consensus-bouwers en polderaars*. Dat betekent dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vooral ook hier gemaakt wordt. Dat nog steeds delen van het ontwikkelingsbeleid aanbod-gestuurd zijn. Prachtig dat er op het eind van de trektocht van het nieuwe kabinet door het land zoiets als het Schokland-akkoord gesloten is, dat we *Public Private Partnerships* 'promoten', maar wie in de door ons ondersteunde landen heeft gevraagd om een ziekteverzekering die, gesubsidieerd en wel, vijf keer per hoofd van de bevolking uitgeeft van wat er gemiddeld in een Afrikaans land aan gezondheidszorg wordt uitgegeven, of om een gloeilamp met zonnecollector die minstens twee keer zo duur is als een Chinese? Die *Public Private Partnerships* dreigen zo de nieuwe paraplu te worden, waaronder de binding van hulp schuilgaat. En binding van hulp aan leveranties uit Nederland heeft vroeger tot veel te dure en mislukte projecten geleid.

Nog erger. In de Verklaring van Parijs en de Accra Actie Agenda staat *ownership* voorop: vraaggestuurde ontwikkelingshulp, daar gaat het om. Wat dan als een land van ons hulp voor de landbouw wil en van de Europese Unie hulp voor de aanleg van wegen? Wat moeten we dan met moties van onze parlementen die eisen dat 20% naar het lager onderwijs moet gaan of 20% naar de sociale sectoren? Ik zou zeggen: weg ermee. Polderen hoort niet thuis in de moderne, vraaggestuurde ontwikkelingssamenwerking.

### Beladen begrippen

Nationalisme en nationale identiteit zijn beladen begrippen, die toch werkelijk bestaan, maar behoorlijk ongrijpbaar zijn. Dat betekent dat ze hun effect hebben op buitenlands beleid, maar dat effect is moeilijk te traceren. Er is zoiets als een Nederlandse identiteit, maar die is vaag, oningevuld, meer gevoeld dan bedacht, meer een lijstje van zogenaamde kenmerken en karaktertrekken die evenzeer in hun tegenpolen kunnen worden omgezet. Er zijn daarin kernelementen die misschien beter op een schaal kunnen worden neergezet, liefst met een tijdsbalk daarin om aan te

geven dat ze veranderen en zich ontwikkelen, op een bepaald moment op de ene en op een ander moment op een andere manier naar voren komen.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wordt alom geprezen, maar het draagt toch nog een aantal *negatieve elementen* van die vagelijk omschreven Nederlandse identiteit. Te prijzen is dat in dat beleid, zoals in het mensenrechtenbeleid, de dominee het uiteindelijk gewonnen heeft van de koopman. De pragmaticus echter wint het nog altijd van de filosoof, zodat er een gebrek is aan beleid en filosofie. Waar de filosoof afwezig is, nemen de boekhouders een veel te machtige positie in. Ten slotte zorgen de polderaars ervoor dat er nog steeds teveel *aanbodsturing* is binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Tegen de internationale afspraken, zoals de Verklaring van Parijs, in, wordt er hier van alles bedacht, waarvan onduidelijk is of men er in ontwikkelingslanden op zit te wachten.

---

**Paul Hoebink** is hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Dit artikel is een bekorte versie van zijn inaugurele rede.

### Noten

- 1 W. Wallace, 'Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom', in: *International Affairs*, vol. 67, 1991, no. 1, blz. 65-80.
- 2 Zoals ook: William Bloom (*Personal identity, national identity and international relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, blz. 83-84) aangeeft.
- 3 Walter Hixson, *The Myth of American Diplomacy, National Identity and U.S. Foreign Policy*, New Haven: Yale University Press, 2008; Thomas Ambrosio (red.), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, Westport (Conn.): Praeger, 2002.
- 4 D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht: Het Spectrum, 2006, blz. 444.
- 5 De oorsprong van deze term ligt bij Cranford Pratt en Olav Stokke: Stokke (red.), *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 1998.
- 6 B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londen: Verso, 1983, blz. 5.
- 7 Rudy Kousbroek, *Nederland: een bewoond gordijn*, Amsterdam: CPNB, 1987, blz. 26. Pleij noemt begrippen als volksaard en -karakter 'onhanteerbaar' en 'besmet', maar geeft ook aan dat het 'onmiskenaar' is dat 'bij een toenemende centralisatie en cultuurspreiding vanaf het begin van de natie de onderdanen op elkaar gaan lijken in hun denken en doen'. (Herman Pleij, *Het Nederlandse onbehagen*, Amsterdam: Prometheus, 1991, blz. 18).
- 8 Voor een overzicht van 'Dutch Auction' tot 'Dutch widow', zie C. White & L. Boucke, *The Undutchables. Leven in Nederland*, Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar, 1993.
- 9 E. Kossmann, *Een tuchteloos probleem. De natie der Nederlanden*, Leuven: Davidsfonds, 1994, blz. 14-15. De constatering van de WRR was: 'Er is bijna noodzakelijkervijns sprake van "selectief" winkelen in de geschiedenis – en de geschiedenis geeft daarvan zelf de nodige voorbeelden – en er wordt doorgaans meer eenheid gesuggereerd dan er is geweest.' (WWR, *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, blz. 195).
- 10 *The Guardian* (*Dar es Salaam*), 20 februari 2008; *Business Week*, 22 februari 2008.
- 11 P. Hoebink, *Geven is Nemen: De Nederlandse Ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*, Nijmegen; Stichting Derde Wereld Publicaties, 1988.

12 J. Pronk, 'De linker- en de rechterhand in de Nederlandse ontwikkelingshulp', in: *Derde Wereld*, jrg. 8, no. 3, oktober 1989, blz. 13-35, voor een bespreking van deze dissertatie.

13 De getallen in de driehoek zijn gebaseerd op twintig jaar colleges bij het Instituut Clingendael, Instituut Defensie Leergangen, voor het 'diplomatenklasje' op diverse locaties en een grote serie gastcolleges op universiteiten en voor leraren maatschappijleer.

14 Nota *Een wereld van verschil - Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1990-91, 21 813, nr.1-2, september 1990.

15 P. Hoebink & L. Schulpen, *Poverty reduction and aid: changing perspectives in theory and policy and their influence on aid alloca-*

*tion*, Londen, Overseas Development Institute, Working Paper 110, 1998; en L. Schulpen & P. Hoebink, *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices: The Netherlands*, Parijs: DAC Informal Network on Poverty Reduction, juli 1999. Zie ook het laatste hoofdstuk van de IOB-evaluatie over de invoering van de sectorale benadering om vast te stellen dat dat nog steeds geldt (IOB-rapport 301, 2006).

16 SANPAD = South Africa Netherlands Programme on Alternative Development. Ondergetekende was tot voor kort Co-Chair van het Joint Committee en voorzitter van het Nederlands Comité van dat programma.

Hinke Pietersma

## Europese aandacht voor Roma uitdaging voor Nederland

De toetreding tot de Europese Unie heeft de situatie van de Roma in Midden- en Oost-Europese landen nauwelijks verbeterd. De specifieke aandacht die de Europese Commissie tijdens het pre-accessieproces aan problematiek rond de Roma besteedde, alsmede latere initiatieven in de regio zijn onvoldoende gebleken om discriminatie en sociaal-economische uitsluiting van deze bevolkingsgroep te keren. Recente geweldsincidenten tegen Roma in Italië en Noord-Ierland laten zien dat het hier niet slechts een Oost-Europees fenomeen betreft.<sup>1</sup> Zodoende staat de thans verslechterende positie van de Roma opnieuw hoog op de Europese agenda. Wat kan de toegevoegde waarde van de EU zijn wanneer de verantwoordelijkheid voor het Roma-beleid bij de lidstaten ligt? Hoe vertaalt dit zich naar de Nederlandse situatie?

### Verbetering van de situatie van Roma: initiatieven op EU-niveau

Sinds 2007, toen Roemenië en Bulgarije het EU-lidmaatschap verwierven, wonen zo'n zes miljoen Roma binnen de grenzen van de EU. Zij lijden onder discriminatie en sociaal-economische uitsluiting. In de praktijk heeft de Europese integratie de Roma nog weinig opgeleverd. Daar staat tegenover dat de afgelopen tien jaar veel nieuw beleid is ontwikkeld op het gebied van onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en werkgelegenheid voor Roma en dat Roma-belangenorganisaties actief zijn geworden. Vijf jaar na de uitbreiding van de EU met acht Midden- en Oost-Europese landen is de effectiviteit van het beleid ten aanzien van Roma echter een punt van zorg.

Op Europees niveau zijn twee initiatieven ontplooid om de situatie van Roma te verbeteren. In 2005 sloegen de lidstaten die duidelijk te kampen hebben met de Roma-problematiek de handen ineen en richtten het regionale samenwerkingsverband *A Decade of Roma Inclusion 2005-2015* op.<sup>2</sup> En dit jaar kwam in

Praag het *EU-platform voor Roma-integratie* bijeen om beleidscoördinatie te bevorderen en uitwisseling van 'best practises' te faciliteren. Het Platform kwam moeizaam van de grond, omdat vele lidstaten terughoudend waren over een grotere rol voor Brussel in dit verband. De gewelddadigheden tegen Roma in 2008 noopten echter tot een Europese respons. Die incidenten bevestigen een trend van toenemend racisme tegen minderheden binnen de EU, zoals gesignaleerd in recent onderzoek van het Europees Agentschap voor de Grondrechten. Hierin zegt één op de twee Roma het afgelopen jaar te zijn gediscrimineerd.<sup>3</sup>

Het Europees Parlement manifesteert zich als voorvechter van een Europese Roma Strategie om het falende beleid in de lidstaten aan te pakken; het wordt hierin gesteund door vrijwel alle Roma-belangenorganisaties, waaronder *Amnesty International*, *European Roma Grassroots Organisations* en het *European Roma Rights Centre*.<sup>4</sup> Belangrijke kritiekpunten zijn: Roma zijn onvoldoende betrokken bij de besluitvorming; de weinig coöperatieve houding van lagere overheden; gebrekkige coördinatie tussen initiatieven op lokaal, nationaal en internationaal niveau; onvoldoende uitwisseling van ervaringen tussen landen; en een gebrek aan leiderschap vanuit de EU ten aanzien van deze grensoverschrijdende problematiek. Hoewel deze kritiekpunten door de Europese Raad van december 2008 zijn overgenomen, is er nog weinig daadkracht te bespeuren. Op de eerste bijeenkomst van het *EU Roma platform* waren slechts vier lidstaten aanwezig; ook Nederland schitterde door afwezigheid. De Roma-belangenorganisaties tonen zich teleurgesteld in het gebrek aan inhoudelijke discussie en zien weinig in het louter uitwisselen van ervaringen tussen lidstaten via een open-coördinatiemethode.<sup>5</sup> Nederland steunde de oprichting van het Platform en is géén voorstander van een Europese Roma-strategie.

## De Roma-gemeenten en Roma-belangenorganisaties in Nederland

Gelet op de situatie in Nederland, is deze terughoudendheid begrijpelijk. Een nationaal Romabeleid ontbreekt simpelweg; en er ontbreken politieke noodzaak en wil daarin verandering te brengen. In Nederland vormen de Roma slechts een kleine minderheid van zo'n 10.000 personen, die niet wordt erkend als 'nationale minderheid'.<sup>6</sup> Het zou goed zijn als Nederland, als voorvechter van mensenrechten, de Roma als nationale minderheid zou erkennen. Het gaat hier tenslotte om één van de oudste minderheden in Nederland en Europa, die gezien de historie een eigen, in nationaal beleid verankerd plekje verdient. De Nederlandse overheid is echter geen voorstander van doelgroepenbeleid op basis van etniciteit. Het huidige Romabeleid wordt uitgevoerd op gemeenteniveau.

De Roma vormen een diverse groep, die in verscheidene fasen in Nederland arriveerde: van vóór de Tweede Wereldoorlog tot heden. De afgelopen 30 jaar is het aantal Roma fors gegroeid en naar verwachting zal deze trend zich voortzetten. In 1977 vond een generaal-pardonregeling plaats en werden elf gemeenten bereid gevonden Roma en Sinti (Romastam) op te vangen. Het ging in 1977 in totaal om 550, en thans om bijna 3.000 personen.<sup>7</sup> Wat opvalt is dat de problematiek in deze zogenoemde 'Roma-gemeenten' – hoewel in ernst niet te vergelijken – inhoudelijk niet zoveel verschilt van de problematiek in Oost-Europa rondom huisvesting; onderwijsverzuim- en achterstanden; werkloosheid; criminalisering; discriminatie en gebrek aan formele inspraak voor Roma. De gemeente Nieuwegein, die een grote Roma-gemeenschap huisvest, kampt o.a. met overlast voor andere inwoners, criminaliteit, schoolverzuim en uitkeringsfraude; armoede, opvoedings- en gezondheidsproblemen. De problemen van en met de Roma zijn in Nieuwegein alleen maar ernstiger geworden; vanaf 2007 zet de gemeente zich in voor handhaving en het bieden van perspectief, specifiek aan kinderen. De problematiek wordt gerelateerd aan de lange nomadische traditie en het gesloten karakter van de Roma-gemeenschap.<sup>8</sup>

De Roma-gemeenten lobbyen voor een *nationaal* beleid. Volgens hen is de Roma-problematiek complex en hardnekkig gebleken en is dringend behoefte aan Rijksondersteuning, in de vorm van expertise en financiële steun voor nieuwe en bestaande initiatieven, zoals de aanstelling van speciale ambtenaren.<sup>9</sup> De desbetreffende gemeenten hebben zich onlangs verenigd in het *VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) platform voor Roma-gemeenten*.

De landelijke Roma-organisaties willen meer direct politiek actief worden op landelijk niveau; ze spannen zich in om meer met één stem te spreken en de eigen achterban beter te betrekken en bewust te maken van

hun burgerrechten. Ze richten zich, net als de gemeenten, op verbetering van onderwijsparticipatie en de positie van Roma op de arbeidsmarkt.<sup>10</sup> Desalniettemin zijn ze kritisch over de samenwerking met de gemeenten op het gebied van inspraak en toegepaste methoden en wijzen ze de zogeheten drang-en-dwangmethode in het project 'Wisselgeld' van Nieuwegein af.<sup>11</sup>

### Naar een nationaal Romabeleid?

Ondanks de initiatieven op Europees en lokaal niveau lijkt de Nederlandse regering *niet* voornemens een nationaal beleid te ontwikkelen. Het valt op dat het beleid is versnipperd over diverse departementen. De ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ); Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW); Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie (VROM/WWI) behandelen deelaspecten van het beleid, maar het is onduidelijk welk ministerie de regie voert. Belangrijke nationale initiatieven waren het oprichten door VWS van de *Stichting Rechtssherstel Sinti en Roma*<sup>12</sup> in 2000, alsmede de in november 2008 door BZ georganiseerde hoorzitting van de expertcommissie *Roma, Sinti en Reizigers* van de Raad van Europa, die toeziet op naleving van de rechten van Roma. In de uit deze hoorzitting voortvloeiende aanbevelingen wordt de Nederlandse overheid onder meer opgeroepen tot ontwikkeling en uitvoering van een brede, integrale strategie voor Roma en Sinti.<sup>13</sup> Intussen is de dossierhouder Roma binnen BZ al weer geruisloos en blijvend van het toneel verdwenen, ondanks bezwaren van Amnesty International Nederland en Spolu International Foundation.<sup>14</sup> Dit riekt naar 'window dressing', ook gezien de enthousiasmerende speech van minister Verhagen over Roma-integratie voor de expertcommissie, waarin hij stelt: 'It is high time that we all combine our efforts and start practising what we preach',<sup>15</sup> gecombineerd met het feit dat Nederland internationaal *niet* vertegenwoordigd is op het EU-platform voor Roma.

Thans lijkt de coördinatie van het Romabeleid bij de minister voor WWI (Van der Laan) te liggen, die eind juni het parlement informeerde over de aanpak van Roma in Nederland.<sup>16</sup> In deze brief wordt de oprichting aangekondigd van een *landelijk steunpunt* voor Sinti en Roma in januari 2010; voorts stelt de minister aan de VNG een jaarlijkse subsidie van €60.000 beschikbaar voor inhoudelijke ondersteuning van Roma-gemeenten. Het landelijk steunpunt wordt de opvolger van de als late nawee van de Tweede Wereldoorlog opgerichte *Stichting Rechtssherstel Sinti en Roma* en zal de overgebleven gelden en lopende projecten gaan beheren. Het steunpunt laat de *sociale dimensie* onderbelicht. De gemeenten zijn weliswaar blij met de erkenning, maar vinden dit eenzijdig en pleiten voor incorporatie van het zorgaspect in een toekomstig nationaal steunpunt.<sup>17</sup>

De Roma-organisaties, verenigd in het Roma Platform Nederland, staan minder positief tegenover de plannen. Zij spreken hun teleurstelling uit over de brief, waarin de aard van de problematiek volgens hen eenzijdig wordt toegeschreven aan de Roma-cultuur. Verder laten ze zich kritisch uit over de gehanteerde definities en cijfers omtrent criminaliteit. Ze hekelen het feit dat aan het probleem van statenloosheid voorbij wordt gegaan. Ter illustratie: in Nieuwegein wonen 400 tot 500 Roma, waarvan 10 tot 20% geen paspoort heeft.<sup>18</sup> Volgens de Roma-organisaties is er bovendien géén draagvlak voor een nationaal steunpunt, zoals zou blijken uit gesprekken met de expertcommissie van de Raad van Europa begin dit jaar. Dit staat haaks op de boodschap van de minister, namelijk dat het steunpunt in een vergevorderd stadium van ontwikkeling is en dat voor opzet en werkwijze een breed draagvlak is verkregen.

Verontrustender is nog dat het landelijk Roma platform zich dreigt terug te trekken uit de communicatie vanwege de volgende passage in de bewuste brief: 'Immers uit gesprekken met "Roma-gemeenten" blijkt dat, de enkele gunstige uitzondering daargelaten, sleutelfiguren uit de Roma-gemeenschap vaak een strafblad hebben, waardoor het voor gemeentebesturen moeilijk is om goede contacten met sleutelfiguren op te bouwen en te onderhouden. Ook de representativiteit van de gesprekspartners staat vaak ter discussie. In de meeste "Roma-gemeenten" is er geen enkele vorm van zelforganisatie van Roma of is de zelforganisatie niet representatief voor de hele Roma gemeenschap.' De landelijke Roma-organisaties voelen zich persoonlijk aangevallen en wijzen op de in hun ogen toch al ongelijkwaardige overlegstructuur en op het niet betrokken worden bij de besluitvorming.<sup>19</sup> Het is van belang de dialoog met de Roma-organisaties open te houden, omdat zij de functie van intermediair tussen de vrij gesloten Roma-gemeenschap en de lokale overheid kunnen vervullen. Bovendien zijn zij pleitbezorgers van Roma-integratie en nuttig bij het overwinnen van bestaande weerstanden binnen de Roma-gemeenschap, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijsparticipatie.

### Belang van internationaal aanhaken

Het is een positieve ontwikkeling dat de overheid een landelijk steunpunt voor Roma en Sinti gaat oprichten, dat kennisopbouw, expertise-uitwisseling en beleidscoördinatie op regionaal en lokaal niveau zal bevorderen. Het valt echter te bezien of dit compromis toereikend zal zijn, gezien de complexiteit en hardnekkigheid van de problematiek. Geen van de Roma-gemeenten is er de afgelopen 30 jaar in geslaagd een succesvolle aanpak te ontwikkelen. Een lange-termijnperspectief en participatie van Roma zijn daarvoor van doorslaggevend belang. Thans is zowel bij landelijke Roma-organisaties als bij gemeenten de bereidheid aanwezig actief te participeren in een nationale Roma-strategie. Juist de

gemeenschappelijkheid van de problematiek en de al ontwikkelde initiatieven en expertise binnen Europa pleiten voor het ontwikkelen van een nationaal beleid. Nederland zou lid kunnen worden van de *Decade of Roma Inclusion* en zou kunnen delen in bestaande expertise in plaats van het wiel opnieuw uitvinden. Het nationale steunpunt voor Roma zou niet alleen een verbinding moeten leggen tussen lokaal en nationaal niveau, maar zou tevens een internationaal mandaat dienen te krijgen.

---

**Hinke Pietersma** was tot voor kort programma-coördinator voor Midden- en Oost-Europa bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP). Per 1 september is zij werkzaam bij de Rijksoverheid.

### Noten

- <sup>1</sup> In Italië vonden in 2008 diverse geweldsuitbarstingen tegen Roma plaats; in Napels werden Roma-kampen in brand gestoken. In Noord-Ierland werden dit jaar Roemeense Roma in Belfast uit hun huizen verdreven.
- <sup>2</sup> Opgericht door acht Midden- en Zuidoost-Europese landen met twaalf EU-lidstaten. Via nationale actieplannen wil men de sociaal-economische integratie van Roma bevorderen. De 'civil society' en Roma worden nadrukkelijk betrokken. Zie: [www.romadecade.org](http://www.romadecade.org)
- <sup>3</sup> Andrew Willis, 'Europe more racist than previously reported', in; *EU Observer*, Brussel, 23 april 2009.
- <sup>4</sup> EU Roma Policy Coalition, 'Towards an EU Roma Strategy' ([www.romapolicy.eu](http://www.romapolicy.eu)).
- <sup>5</sup> Gesprek op 4 augustus 2009 met Ruus Dijksterhuis, directeur van Spolu International Foundation ([www.spolu.nl](http://www.spolu.nl)).
- <sup>6</sup> Alleen Friezen worden erkend als minderheid onder het Kaderverdrag inzake Nationale Minderheden van de Raad van Europa, gericht op erkenning en bescherming van minderheden.
- <sup>7</sup> FORUM Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, *Fact Sheet Roma en Sinti in Nederland*, oktober 2008.
- <sup>8</sup> 'Aanpak gemeente Nieuwegein Roma-problematiek', 28 november 2008; zie: [www.nieuwegein.nl](http://www.nieuwegein.nl)
- <sup>9</sup> Gesprek op 3 augustus 2009 met VNG-contactpersoon Marijn Wilbrink – VNG Platform voor Roma-gemeenten.
- <sup>10</sup> Verslag van de bijeenkomst 'Rol van de Roma-zelforganisaties in de gemeentelijke en landelijke politiek' van 12 april 2009 ter gelegenheid van de internationale Romadag (8 april) en het tienjarige jubileum van de Landelijke Stichting 'Roma Emancipatie' ([www.roma-emancipatie.org](http://www.roma-emancipatie.org)).
- <sup>11</sup> Brief aan de minister van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) van Koštana Jovanović, voorzitter van het Landelijk Roma Platform, in reactie op de kamerbrief van de minister, kenmerk DGWWI/I&I2009043450 (30 juli 2009).
- <sup>12</sup> Deze stichting werd opgericht voor het rechtsherstel van de in de Tweede Wereldoorlog getroffen Sinti- en Roma-gemeenschap d.m.v. individuele uitkeringen (inmiddels afgerond) en projecten voor de gemeenschap. De overheid stelde 14 miljoen euro ter beschikking. Zie: [www.srsr.nl](http://www.srsr.nl)
- <sup>13</sup> 'Onderwijs en scholing voor Roma en Sinti in Nederland', Conferentie, 5-7 november 2008, n.a.v. het bezoek van de commissie van experts van de Raad van Europa aan Nederland, Den Haag. FORUM. Instituut voor multiculturele samenwerking.
- <sup>14</sup> Gesprek met Ruus Dijksterhuis, zie noot 5.
- <sup>15</sup> Conferentie en locatiebezoek 5-7 november 2008 commissie van experts (zie noot 13).
- <sup>16</sup> Aanpak voor Roma in Nederland. Kamerbrief minister van WWI, 29 juni 2009 (VROM kenmerk: DGWWI/I&I2009043450).
- <sup>17</sup> Gesprek met Marijn Wilbrink, zie noot 9.
- <sup>18</sup> Verslag Internationale Roma Dag 2008; zie: [www.roma-emancipatie.org](http://www.roma-emancipatie.org) (onder: nieuws, agenda, verslagen).
- <sup>19</sup> Brief aan minister voor WWI, zie noot 11.



Marco Mezzera

## Birma: oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur

Sinds de machtsovername in 1962 heeft het militaire regime van Birma/(Myanmar)<sup>1</sup> zich buitengewoon weerbarstig getoond tegenover interne en externe hervormingspogingen. Volksopstanden, gewapende afscheidingsbewegingen, verkiezingsnederlagen en zelfs natuurrampen zijn niet in staat gebleken de macht van de generaals aan te tasten. Het land lijkt sterker dan ooit in de greep van de regerende *State Peace and Development Council* (SPDC). De internationale gemeenschap is deels verantwoordelijk voor deze uitzichtloze situatie, door haar uiteenlopende standpunten en belangen, alsmede een gebrek aan continuïteit in aanpak. Wat voor soort staat is Birma eigenlijk? Hoe verhouden het regime en de Birmese samenleving zich tot elkaar? En welke rol zou de internationale gemeenschap moeten spelen?

### Kroniek van een mislukte opstand

Ogenschijnlijk vanuit het niets ontstond in de tweede helft van augustus 2007 een protestbeweging in de straten van Rangoon (Yangon). De aanleiding daarvan was, net als in 1988, een onverwachte beslissing van de Birmese leiders, met grote gevolgen voor de nationale economie. De protesten van 1988 waren een reactie geweest op een laatste poging van generaal Ne Win<sup>2</sup> de inflatie en de zwarte markt tegen te gaan door het uit de circulatie halen van een aantal bankbiljetten.<sup>3</sup> Op 15 augustus 2007 besloot de SPDC de subsidies voor brandstof en aardgas stop te zetten. Deze maatregel veroorzaakte een plotselinge en gigantische stijging van de brandstof- en aardgasprijzen; de brandstofprijz verdubbelde, terwijl de aardgasprijz met niet minder dan 500% steeg. Daardoor waren de kosten voor transport en voor basisgoederen bijna niet meer op te brengen voor de meerderheid van de toch al zeer arme bevolking.<sup>4</sup>

Vier dagen na stopzetting van de subsidies kwamen zo'n 450 betogers in Rangoon bijeen om deel te nemen aan een vreedzame demonstratie. De betogers voelden dat het moment was aangebroken om uiting te geven aan diepere frustraties over het roofzuchtige bewind van de SPDC. Men hoopte dat economisch gemotiveerde protestacties succes konden boeken, waar politieke processen waren gestrand. Tenslotte was het in 1998 in Indonesië via een opstand die eveneens was aangewakkerd door stijgende brandstofprijzen, gelukt dictator Soeharto naar huis te sturen. Maar de Birmese studenten en politieke en sociale activisten

zouden snel ondervinden dat de weg naar democratie voor Birma nog lang is.

De onverwachte deelname van boeddhistische monniken gaf de betogers nog eens extra kracht. Toen de oorspronkelijke leiders van de protestactie werden gearresteerd,<sup>5</sup> namen de monniken hun rol in de 'voorhoede' over. Even leek het erop dat in een religieuze samenleving als die van Birma het optreden van de in saffraangele gewaden gehulde monniken zelfs voor de militaire *junta* onaantastbaar was. Aan dit laatste sprankje hoop kwam echter een abrupt einde. Op 5 september 2007 werd een groepje monniken in het noordwesten van het land op brute wijze mishandeld.

In plaats van geïntimideerd te raken en zich veilig terug te trekken in hun kloosters, versterkten de monniken onverwachts hun strijd tegen de SPDC. Verenigd in de *All Burma Monks Alliance* (ABMA) eisten ze een onmiddellijk excuus van de SPDC voor zijn gewelddadige acties, alsmede verlaging van de brandstof- en aardgasprijzen, vrijlating van alle politieke gevangenen en een dialoog tussen de SPDC en de oppositie. Zodra duidelijk werd dat de SPDC niet van plan was aan deze eisen te voldoen, volgde een oproep tot hervatting van de protestacties. Dat was op 17 september, het moment waarop de monniken hun symbolisch gebaar introduceerden: zij draaiden hun kommen om richting leden van de SPDC en hun families.

Om onduidelijke redenen koos de *junta* ervoor niet meteen tot een confrontatie over te gaan. Daardoor groeide de door de monniken geïnspireerde beweging en verspreidde deze zich snel over het gehele land. Duizenden burgers sloten zich bij de protestdemonstraties aan. Deze golf van massaal verzet bereikte een hoogtepunt op 24 september, toen ongeveer 150.000 mensen, inclusief 30.000 tot 50.000 monniken, demonstreerden in de straten van Rangoon. Maar juist toen het leek alsof er geen ophouden meer mogelijk was, besloot de SPDC in te grijpen. De *junta* waarschuwde dat demonstraties niet meer getolereerd zouden worden; de aanwezigheid van militairen begon overal zichtbaar te worden. Na wederom een dag van protesten begon op 26 september in Rangoon een gewelddadige repressie, die zich snel over de rest van het land verspreidde. Binnen enkele dagen had de *junta* de situatie weer onder controle door vooral de monniken en hun kloosters hard aan te pakken. Volgens officiële

cijfers waren er in Rangoon, waar de confrontatie het hevigst was, 15 dodelijke slachtoffers gevallen, maar het werkelijk aantal blijft tot op heden onduidelijk.<sup>6</sup> Steeds meer arrestaties volgden; volgens mensenrechtenorganisaties bevinden zich thans meer dan 2.000 politieke activisten in Birmese gevangenissen.

Dank zij gedurfde videoreportages van een ondergronds netwerk van Birmese verslaggevers heeft de hele wereld in die dagen de escalatie van de gebeurtenissen rechtstreeks kunnen volgen.<sup>7</sup> Door de ongebruikelijke beelden van demonstrerende en gewelddadig onderdrukte boeddhistische monniken zijn burgers in het Westen zich gaan afvragen wat voor regime er achter zulke extreme acties schuilging. Helaas was de internationale aandacht voor de situatie in Birma van korte duur. Zodra de toevoer van schokkende beelden, mede als gevolg van de doeltreffende onderdrukking, stopte, verflauwde de aandacht van het internationale publiek en van de wereldleiders. Door de verwoestende cycloon Nargis, die in mei 2008 ongeveer 100.000 Birmese slachtoffers eiste, werd de aandacht van de internationale gemeenschap echter opnieuw op de situatie in Birma gevestigd. Die belangstelling werd versterkt doordat de *junta* aanvankelijk weigerde buitenlandse hulp toe te laten. Maar ook ditmaal bleek de publieke belangstelling snel te verdampen.

Binnen één jaar had de militaire *junta* dus twee substantiële bedreigingen van zijn gezag met succes afgeslagen. Ten eerste een drastisch verlies aan interne legitimiteit door de aantasting van zijn eigen ideologie, die is gebaseerd op het boeddhisme als centrale component van nationale eenheid. Ten tweede de internationale druk de Birmese grenzen open te gooien om humanitaire hulp binnen te laten. Zodoende kon Birma zich opnieuw afsluiten in zijn traditionele sfeer van afzondering en onderdrukking.

### Oorsprong van een militaire staat

Hoe komt het dat Birma zich heeft kunnen ontwikkelen tot een van de meest bestendige en geïsoleerde dictaturen ter wereld? Sinds de 11<sup>de</sup> eeuw wordt het land gekenmerkt door de dominantie van een Birmese meerderheid over andere etnische minderheden, die in de loop der eeuwen geannexeerd zijn door het Birmese Koninkrijk. Aan dat proces kwam een abrupt einde, toen de Britten, na drie oorlogen, uiteindelijk in 1885 bezit van het land namen. Het centrale deel, waar de Birmese meerderheid van de bevolking woonde, werd gescheiden van de grensgebieden. Deze gebieden kregen de status van 'frontier areas' en werden als zodanig onder een systeem van indi-

rect bestuur geplaatst, waarbij lokale stamhoofden hun macht en status mochten behouden.<sup>8</sup> Via deze vorm van indirect bestuur trachtten de Britten 'buffer zones' te creëren voor omringende landen, zoals China en Thailand, en streefden zij ernaar een intern tegenwicht te bieden aan de dominante positie van de Birmese meerderheid.

Na de onafhankelijkheid in 1948 werd een parlementair-democratisch systeem ingevoerd. Birma werd een unie, bestaande uit een centrale regering en provinciale besturen. De provincies met etnische minderheden kregen een speciale autonome status. De *Anti-Fascist People's Freedom League* (AFPFL), een politieke groepering die een sleutelrol had gespeeld in het verzet tegen de Japanse bezetting, werd in de jaren '50 de dominante kracht binnen het land. Niettemin bracht de constante dreiging van communistische en etnische verzetsbewegingen de premier in 1958 tot de drastische beslissing de opperbevelhebber van de strijdkrachten uit te nodigen een interim-regering te vormen. De verkiezingen van 1960 bevorderden slechts een escalatie van het conflict tussen de twee hoofdfracties van de AFPFL. Tegelijkertijd eisten politieke leiders van de provincies met etnische minderheden uitgebreide autonomie, en sommigen onder hen zelfs volledige onafhankelijkheid van de centrale staat.

In 1962 besloot het leger in te grijpen. Onder leiding van generaal Ne Win werd een *Revolutionary Council* (RC) gevormd, die de zittende regering moest vervangen. De RC lanceerde een politiek systeem dat bekend zou worden als de *Burmese Way to Socialism*, een repressief systeem gekenmerkt door een eigenaardige combinatie van boeddhisme, nationalisme en marxisme. In 1974 werd de politieke macht van de militaire *junta* verder versterkt. Een nieuwe grondwet veranderde Birma in een socialistische eenheidsstaat, waarin de met de RC verbonden *Burma Socialist Programme Party* (BSPP) van generaal Ne Win de regering zou vormen.

De demonstraties van 1988 maakten een eind aan 14 jaren BSPP-bestuur. Bedreigd door de groeiende weerstand onder grote delen van de bevolking, besloten de strijdkrachten opnieuw in te grijpen. In september 1988 nam generaal Saw Maung de macht over en vormde hij de *State Law and Order Restoration Council* (SLORC). Tijdens de demonstraties en de onderdrukking die op de machtsovername van de SLORC volgden, werden duizenden mensen vermoord.

Toch ontstond er in deze politieke chaos ook ruimte voor nieuwe politieke initiatieven. Ten tijde van de

ingreep van de SLORC richtte de Nobelprijswinnaar voor de vrede, Aung San Suu Kyi, samen met twee andere politieke activisten, de latere *National League for Democracy* (NLD) op. Door een concessie van de SLORC mocht de NLD deelnemen aan de meerpartijenverkiezingen van 27 mei 1990. Hoewel de NLD deze verkiezingen met ruim 60% van de stemmen overtuigend won, werd het terstond duidelijk dat de SLORC niet van plan was de macht uit handen te geven. Het gekozen parlement kwam nooit bijeen. In plaats daarvan vormde de SLORC in 1993 een *National Convention*, met de taak een nieuwe grondwet op te stellen.

Na 1993 volgden slechts minimale veranderingen in de politieke situatie van Birma. Rondom de toetreding van Birma tot ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), in juli 1997, kreeg de SLORC een 'opknapbeurt'. De *junta* trachtte met de verandering van zijn naam in *State Peace and Development Council* (SPDC) een positiever imago te verkrijgen, maar in wezen veranderde er nagenoeg niets. De top van de leiding van de SLORC, met generaal Than Shwe als voorzitter, werd *in toto* overgeheveld naar de SPDC.

### Birma vandaag

Ondanks het sanctiebeleid waarmee de Verenigde Staten en de Europese Unie in 1988 begonnen, is er sinds 1997 niets wezenlijk veranderd in de manier waarop Birma geregeerd wordt. De SPDC heeft repressieve acties tegen de NLD afgewisseld met plotselinge gebaren van verzoening en dialoog, zoals de vrijlating van dissidenten. Uiteindelijk blijft de NLD echter een verbannen partij en ondanks korte perioden van beperkte vrijheid staat haar voorzitter, Aung San Suu Kyi, sinds 1989 onder huisarrest.

Mede door de angst over haar eventuele aanwezigheid in het openbaar tijdens de in 2010 geplande verkiezingen, heeft de *junta* begin augustus een proces gestart om haar huisarrest tot na de verkiezingsdatum te verlengen. Aanleiding voor dit proces (meer een schertsvertoning) was het bezoek aan Aung Suu Kyi van een Amerikaanse burger. Die was niet uitgenodigd, zodat het bezoek ook niet kon worden aangekondigd. En juist door het achterwege blijven van die aankondiging, heeft zij volgens de *junta* nu de voorwaarden van hun huisarrest geschonden.

Trouw aan haar principe van 'gedisciplineerde democratie' heeft de militaire *junta* aan afronding van het in 1993 begonnen proces tot formulering van een nieuwe grondwet<sup>9</sup> de voorrang gegeven. Dit proces is in september 2007 tijdens de Saffraan Revolutie voltooid. In mei 2008 werd een referendum ter goedkeuring van de nieuwe grondwet gehouden. Aangezien Birma toen juist door de vernietigende cycloon Nargis was getroffen, leidde dit tot grote consternatie binnen de internationale gemeenschap. Een paar da-

gen later kondigde de regering aan dat meer dan 90% van de kiezers de grondwet had goedgekeurd. De wet zal uiteindelijk van kracht worden door het aantreden van een nieuw parlement, dat waarschijnlijk door de verkiezingen van 2010 'gekozen' wordt.<sup>10</sup>

Met de nieuwe grondwet is de politieke controle van het leger versterkt. Zo voorziet de wet erin dat 25% van de parlementszetels aan het leger wordt toegewezen en dat, in geval van een noodtoestand, alle bevoegdheden van president en parlement door de militairen worden overgenomen.<sup>11</sup>

De situatie in Birma wordt verder gecompliceerd door het voortbestaan van het binnenlands conflict tussen de SPDC en etnische verzets- en afscheidingsbewegingen. Ook al is dit conflict politiek van aard, het wordt mede gevoed door een beleid van etnische en religieuze onderdrukking en marginalisering, alsmede door uiteenlopende belangen bij de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Willekeurige detentie is aan de orde van de dag. Onder de naar schatting 2.000 politieke gevangenen bevinden zich 12 parlementsleden. De SPDC past op grote schaal dwangarbeid toe, terwijl het nationale leger het grootste aantal kindsoldaten ter wereld zou bevatten.<sup>12</sup>

### Rol van de internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap lijkt extreem verdeeld te zijn over de manier waarop met Birma moet worden omgegaan. De *Verenigde Staten* voeren een consistent en alomvattend sanctiebeleid tegen de militaire *junta*. Sinds 1997 hebben de Amerikanen Birma een volledig investeringsverbod opgelegd. In 2003 werden beperkingen op financiële transacties ingevoerd, terwijl ook begonnen werd met het controleren van invoergoederen uit Birma om te voorkomen dat edelstenen en hout de Amerikaanse markt binnen komen. Het Amerikaanse streven is de NLD aan de macht te brengen en in dat streven passen geen concessies.

Ook de *EU* stelt in haar betrekkingen met Birma de democratiseringskwestie centraal. Maar terwijl de Unie tot 2000 een sanctieregime steunde dat vergelijkbaar was met dat van de Verenigde Staten, heeft zij na de millenniumwisseling voor een genuanceerder benadering gekozen. In 2002 werd besloten politieke en humanitaire strategieën ten opzichte van Birma gescheiden te houden. Ook zijn in dit verband de verschillen tussen de EU-lidstaten duidelijker geworden. Zo staan het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Denemarken aanscherping van het huidige sanctiebeleid voor, terwijl Duitsland, Frankrijk en Italië prioriteit lijken te geven aan hun commerciële belangen.<sup>13</sup>

*Japan* heeft een stap gezet in de richting van een dialoog met het militaire regime. Het land blijft Birma's grootste donor en gooit het over de boeg van economische hervormingen.

Als regionale organisatie heeft *ASEAN* een traditioneel lastige verstandhouding met Birma gehad, al vanaf Birma's controversiële toetreden in 1997. Officieel luidde het streven 'opbouwende betrekkingen' met Birma aan te knopen, maar uiteenlopende economische belangen binnen *ASEAN* zijn oorzaak van onenigheid over de aanpak. Zo heeft *Thailand*, met aanzienlijke economische belangen in Birma, besloten controversiële kwesties zoals de mensenrechten buiten beschouwing te laten. Als logisch gevolg van deze interne verschillen houdt *ASEAN* een zeer 'voorzichtige' relatie met Birma in stand.

Buurland *India* was aanvankelijk een belangrijke criticus van Birma's regime, maar het ontpopt zich de laatste jaren als een van zijn aanhangers. Deze substantiële verandering in beleid kan worden verklaard door: 1 de strategische noodzaak de geopolitieke expansie van China in deze hoek van Azië tegen te gaan; 2 de behoefte met de *SPDC* samen te werken bij de bestrijding van Indiase afscheidingsbewegingen met een basis binnen Birma; 3 de strategische behoefte via Birma een handelsroute richting de rest van Zuidoost-Azië te openen; en 4 de zoektocht naar nieuwe leveranciers van energie.

Ook *China* heeft strategische en economische belangen in Birma. Dankzij militaire en economische ondersteuning is de *SPDC* een betrouwbare partner van China geworden. Birma vormt voor China zowel een strategische toegang tot Zuidoost-Azië als een alternatieve energiebron en distributieroute. De speciale relatie met de *SPDC* wordt bevestigd door de frequente veto's die China in de VN-Veiligheidsraad hanteert bij resoluties tegen Birma.

### Vooruitzichten

De verdeeldheid binnen de internationale gemeenschap maakt de overgang naar een democratisch stelsel in Birma op de korte termijn zeer onwaarschijnlijk. Dit is wellicht ook een van de hoofdredenen waarom de problematische situatie in Birma niet als vast punt op de internationale agenda staat. Veel hoofdrolspelers zijn geneigd de onderlinge confrontatie uit de weg te gaan. Het probleem-Birma wordt zo langzamerhand als onhanteerbaar beschouwd. Sancties die niet op een gecoördineerde wijze plaatsvinden, zijn weinig doeltreffend gebleken. Anderzijds blijken de opheffing van sancties en het zoeken van toenadering tot de *SPDC* alleen maar tot versterking van de legitimiteit van de militaire *junta* als internationale gesprekspartner te hebben geleid, zonder dat substantiële hervormingsprocessen op gang zijn gebracht.

Gezien de mate van geslotenheid van het regime in Birma dienen internationale actoren die een overgang naar democratie in dat land willen ondersteunen, zich te richten op (h)erkenning van en hulp aan krachten

van verandering ('drivers of change'). Ondanks de onoverwinnelijke allure van het zittend regime en zijn neiging met gewelddadige middelen elke poging tot verzet de kop in te drukken, tonen de spontane bewegingen van augustus en september 2007 dat de Birmeese samenleving niet volkomen machteloos staat. Binnen en buiten Birma bevinden zich zeer actieve groeperingen die blijvend aandacht vragen voor de mensenrechtensituatie in het land en die aanmoedigen tot politieke hervormingen.

Tegelijkertijd blijft het duidelijk dat indien landen die actief steun verlenen aan Birma niet betrokken worden bij een bredere dialoog, elke poging tot hervorming gedoemd is te mislukken.

Ten slotte moeten de Verenigde Naties hun positie als centraal aanspreekpunt terugverdienen door zich geloofwaardig en resoluut met de kwestie-Birma bezig te houden en voldoende capaciteit in te zetten. Hoewel het recente bezoek van secretaris-generaal Ban Ki-moon aan Birma niet veel succes heeft geboekt, dient zijn persoonlijke betrokkenheid toch als een belangrijk signaal dat de VN de kwestie-Birma weer als een van hun prioriteiten wensen te beschouwen.

---

**Marco Mezzera** is verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van het Instituut Clingendael, alsmede aan *Clingendael Asia Studies* (CAS).

### Noten

- 1 In 1989 voerde het militaire regime geografische naamswijzigingen door. Daardoor veranderde, o.a. de naam van Birma in Myanmar en die van de hoofdstad Rangoon in Yangon. Deze naamswijzigingen worden door veel landen, waaronder Nederland, niet erkend, maar wel door de Verenigde Naties.
- 2 In die tijd al afgetreden als president van Birma (1981), maar nog steeds voorzitter van de regerende *Socialist Programme Party*.
- 3 Donald M. Seekins, *The Disorder in Order: The Army-State in Burma since 1962*, Bangkok: White Lotus, 2002.
- 4 Human Rights Watch, *Crackdown: Repression of the 2007 Popular Protests in Burma*, vol. 19, no. 18 (C), december 2007.
- 5 International Crisis Group, *Burma/Myanmar: After the Crackdown*, Asia Report No. 144, 31 januari 2008.
- 6 Zie ook Paulo Sergio Pinheiro, 'Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar' (advance edited version), Human Rights Council, A/HRC/6/14, 7 december 2007.
- 7 Op meesterlijke wijze weergegeven door de film *Burma VJ: Reporting from a Closed Country* (zie voor een recensie van deze film: Bibi van Ginkel, 'Stille getuige of politiek wapen?', in: *Internationale Spectator*, mei 2009, blz. 268-269).
- 8 Tin Maung Maung Than, 'Myanmar: Military in Charge', in: John Funston (red.), *Government and Politics in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- 9 De grondwet van 1974 is sinds 18 september 1988 opgeschort.
- 10 Kyaw Yin Hlaing, 'ASEAN's Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)', in: Donald K. Emmerson (red.), *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia*, Stanford: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2008.
- 11 'Myanmar says military-backed constitution approved', *Associated Press*, 15 mei 2008.
- 12 Mogelijk 70.000 kindsoldaten.
- 13 Het Franse olie-conglomeraat Total Oil is de grootste Europese investeerder in Birma.

# Israëlische Arabieren en het vredesproces

Het is onrustig in de Arabische gemeenschap in Israël. Er was een conflict over de deelname van nationalistische partijen aan de parlementsverkiezingen van februari 2009. Ook zijn er scherpe discussies over de joodse status van Israël, de twee-statenoplossing en de herdenking van de *nakba*, de ramp van de verloren oorlog in 1948-1949. Dit artikel belicht de identiteit van de gemeenschap en haar politieke ontwikkelingen en bespreekt de discussie over een twee-statenoplossing of juist bi-nationale staat voor het Israëlisch-Arabisch conflict.

## Dubbele identiteit

In vrijwel iedere publicatie over de Israëlische Arabieren komt het woord ambivalentie voor. Neem alleen de benamingen al. Veel joodse Israëliërs spreken over Arabieren of 'de sector'. De meeste leden van de Arabische gemeenschap noemen zich Israëlische Arabieren. Jongeren gebruiken vaak de benaming Israëlische Palestijnen. Arabieren buiten Israël noemden hen tot midden jaren zestig Arabieren (in Israël). Na het verval van het Arabisch nationalisme en de oprichting van de PLO kwam bij hen de benaming 'Palestijnen van 1948' in zwang.

Bijna de hele gemeenschap is tweetalig en spreekt naast Arabisch Ivriet. Velen hebben joodse vrienden, kennissen of collega's. Hun sociale en economische positie is beter dan die van veel inwoners in de omringende Arabische landen. De Israëlische Arabieren hebben een grote mate van politieke en culturele vrijheid; de overgrote meerderheid denkt er niet over om Israël te verlaten voor een eventuele Palestijnse staat. Zij verbinden hun lot met dat van Israël, maar willen de democratische instituties van die staat gebruiken om te strijden voor grotere gelijkheid en integratie.

Tegelijkertijd voelen veel Israëlische Arabieren zich ook nauw verbonden met de Arabische wereld en de Palestijnse cultuur. Arabische muziek, films en literatuur en kranten zijn populair en worden, naast Israëlische, intensief gevolgd. In meerderheid sympathiseren zij met het streven van de PLO naar een onafhankelijke Palestijnse staat en zij geven financiële steun aan organisaties die hulp bieden aan slachtoffers van het geweld. Het overgrote deel van de Israëlische Arabieren houdt zich echter verre van verzet tegen de Israëlische overheid.<sup>1</sup>

## Structuur van de gemeenschap

De Israëlisch-Arabische gemeenschap heeft zich hersteld van de nederlaag in de oorlog van 1948-1949. Er restte toen slechts een aangeslagen en verscheurde minderheid, gewantrouwd door zowel Israëliërs als mede-Arabieren. De vooroorlogse Palestijnse gemeenschap in Israël had vrijwel opgehouden te bestaan. Meer dan 350 dorpen waren verwoest. Steden als Jaffa en Haifa, met een belangrijke Arabische populatie, hadden 90% daarvan verloren. Zo'n 650.000 Palestijnen waren hun land ontvlucht.

In verband met gevechtshandelingen en later onder druk van het Israëlische leger vluchtten de Palestijnen in fasen naar buurlanden, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever. Door christenen en Druzen bewoonde dorpen en moslimdorpen die zich afzijdig hielden van de gevechten, bleven veelal ongemoeid. Ook Nazareth en Akko behielden een belangrijk deel van hun Arabische inwoners.<sup>2</sup>

In 1949 telde Israël ongeveer 155.000 Arabisch sprekende burgers. Zij woonden grotendeels in eigen dorpen, met een zwaartepunt in de noordelijke regio Galilea. Ongeveer 10% van hen waren christenen, eenzelfde percentage Druzen. Deze leden van een sji'itische sekte werden door veel moslims niet als islamieten beschouwd. In de negentiende eeuw leidde dit tot een isolement. Als reactie zochten de Druzen na 1900 contact met de snel groeiende joodse gemeenschap in Palestina. Tijdens de Onafhankelijkheidsoorlog steunden zij het Israëlische leger. De Druzen nemen door hun nauwe band met de staat – zij zijn bijvoorbeeld dienstplichtig – een aparte plaats in binnen het Arabische bevolkingsdeel.

Thans telt de Arabische gemeenschap in Israël 1,2 miljoen personen, 20% van de bevolking. De grote meerderheid, zo'n 80%, is soenni-moslim. De rest zijn christenen en Druzen. Zij zijn Israëlisch staatsburger, maar nemen in veel opzichten een tweederangs positie in.<sup>3</sup>

## Politieke ontwikkeling

De mogelijkheden tot politieke ontplooiing waren door het tot 1966 durende militaire bestuur gering. De in 1959 opgerichte *Al Ard* (Het Land)-groep had een door het Arabisch socialisme geïnspireerd programma. De beweging bekritiseerde niet alleen Israël, maar ook de leiders van de eigen gemeenschap,

die te veel met de regering zouden samenwerken. *Al Ard* werd in 1964 verboden.

Israëlische Arabieren waren ook actief in algemene politieke partijen, met een duidelijke voorkeur voor links, zoals de Israëlische Communistische Partij (*Maki*). De in de jaren zestig steeds sterkere anti-Israëlische opstelling van de Sovjetunie leidde in 1965 tot een splitsing in die partij. Een meerderheid van de Arabische en een kleine groep joodse leden verlieten de organisatie om de anti-zionistische *Rakah*-partij op te richten. Deze had meer succes dan de grotendeels joodse *Maki*, die in 1973 opging in een samenwerkingsverband met andere linkse groepen.<sup>4</sup>

De links-socialistische *Mapam*, tegenwoordig deel van *Meretz*, had eveneens veel Arabische leden. De uit Nazareth afkomstige moslim-politicus en arts Abdoel-Aziz Zuabi was de eerste Israëlische Arabier die, in 1971, als staatssecretaris voor gezondheidszaken voor de *Mapam*, lid werd van een regering.

Van de andere partijen had vooral de Arbeiderspartij Arabische leden. De rechtse *Likoed* en de centrumpartij *Kadima* hebben aanhang onder de Druzen. Ongeveer 30% van de Arabische kiezers stemt op een zionistische partij. Pas eind jaren negentig kregen Arabische burgers opnieuw kabinetsposten, meestal als staatssecretaris of minister zonder portefeuille. Andere Israëlische Arabieren hebben hoge posities in het ambtelijk en juridisch apparaat en in het leger. In verhouding tot het bevolkingsaandeel blijven zij echter ook hierbij ver achter.<sup>5</sup>

### Zelfbeeld, nationalisme en fricties

Na de mislukte poging van *Al Ard* kwamen onafhankelijke Arabische partijen pas midden jaren tachtig tot stand. Dit hield in de eerste plaats verband met het veranderende zelfbeeld van de Israëlische Arabieren. In de periode 1948–1967 zagen zij zich zelf als groep die zich moest handhaven binnen de dominant joodse maatschappij. Na de oorlog van 1967 werden de clan- en familiebanden met de Palestijnen van de Westelijke Jordaanoever hersteld. Ruim 100.000 Israëlische Arabieren trouwden met partners uit de bezette gebieden. Voor het overgrote deel vestigden zij zich in Israël. De herstelde banden leidden tot een toenemend bewustzijn van de gedeelde Arabische en Palestijnse identiteit.<sup>6</sup>

Van groot belang was een demonstratie tegen landonteigening in Galilea in maart 1976. Hierbij

werden zes betogers gedood. *Rakah* nam het initiatief bij de protesten en kon zo het klassenkarakter van de partij doorbreken. Bij de volgende Knesset-verkiezingen in 1977 ging *Rakah* met enkele linkse joodse organisaties samenwerken in *Hadash*, een afkorting voor het Democratische Front voor Vrede en Gelijheid. De nieuwe organisatie haalde vijf zetels. Ongeveer de helft van het Arabische electoraat stemde op *Hadash*. Veel traditionele Israëlische Arabieren voelden zich echter niet thuis bij deze partij. Zij richtten rond 1985 de *Ibna al Balad*-organisatie op, met een meer nationalistisch programma. Deze partij nam alleen deel aan lokale verkiezingen.<sup>7</sup>

Landelijke nationalistische partijen, die vanaf 1995 tot stand kwamen, waren *Balad*, onder leiding van Azmi Bishara, en *Ta'al*, met als aanvoerder Ahmed Tibi; beiden zijn medicus. De wat radicalere *Balad* ontstond uit verzet tegen de Akkoorden van Oslo van 1993. Deze partij streeft naar totstandkoming van een democratische staat met gelijke rechten voor alle inwoners. Het Arabische volksdeel moet een zo groot mogelijke autonomie en de Palestijnse vluchtelingen moeten het recht op terugkeer krijgen. De discriminatie van de Israëlische Arabieren moet worden beëindigd. Bishara kwam begin 2007 in opspraak na beschuldigingen van witwaspraktijken en het geven van inlichtingen aan Hezbollah. Hij keerde niet terug in Israël van een verblijf in Egypte, maar vestigde zich in Syrië.

Tibi was aanvankelijk Knesset-lid voor *Balad*, maar scheidde zich in 1999 af en richtte *Ta'al* op. Voor de verkiezingen van 2003 vormde *Ta'al* een lijstverbinding met *Hadash*. In 2006 brak Tibi ook met deze partij, om samen te gaan werken met de *Verenigde Arabische Lijst*. Onder de naam *Ta'al* won de combinatie 2 zetels. De partij is voorstander van een onafhankelijke Palestijnse staat in de bezette gebieden en zij wenst erkenning van de Arabische gemeenschap als nationale minderheid. Achterstanden op het terrein van onderwijs moeten ongedaan worden gemaakt, zoals door oprichting van een Arabische Universiteit. Net als elders in de Arabische wereld kwam in de jaren tachtig een behoudende islamitische stroming op. In 1988 veroverde een islamitische lijst de meerderheid in Umm al Fahm, na Nazareth de grootste Arabische stad. Vanaf midden jaren negentig ging de gematigde zuidelijke afdeling van de Islamitische Beweging, de Palestijnse tak van de Islamitische Broederschap, met

andere groepen samenwerken in de *Verenigde Arabische Lijst*. De partij fuseerde met *Ta'al*. De radicalere noordelijke afdeling van de Islamitische Beweging, met als bolwerk Umm al Fahm en omgeving, boycot landelijke verkiezingen.

De Israëlich-Arabische gemeenschap kent nu op politiek terrein een driestromenland: seculier-links (*Hadash*), nationalistisch (*Balad*, *Ta'al*) en religieus (*Verenigde Arabische Lijst*). Hierbij is *Hadash* de meer stabiele factor. De nationalistische en religieuze sectoren zijn sterk verdeeld; persoonlijke en clanambities spelen een belangrijke rol.<sup>8</sup> Bij de Knesset-verkiezingen van februari 2009 behaalde *Ta'al/Verenigde Arabische Lijst* 4 zetels. Dit was ook het resultaat voor *Hadash*, dat daarmee 1 zetel won. *Balad* kreeg 3 zetels.

#### Relaties met PLO en Palestijnse Autoriteit

Palestijnse organisaties bekeken de Israëlische Arabieren lange tijd met wantrouwen. Ging het immers niet om mensen die samenwerkten met de Israëlische regering? Pas in de loop van de jaren zeventig veranderde deze opstelling, toen tientallen leden van de gemeenschap zich buiten Israël aansloten bij PLO-organisaties. Ook werd toen 'verzetsliteratuur' van Arabische publicisten in Israël bekend. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig brachten veel Israëlich-Arabische politici bezoeken aan Jasser Arafat in zijn Tunesische ballingsoord.

De PLO ontbrak het echter aan een duidelijke strategie om de 'Arabische broeders van 1948' bij de politieke ontwikkelingen te betrekken. De contacten die er waren, kwamen op *ad hoc*-basis tot stand. In het algemeen gaf de PLO de voorkeur aan samenwerking met progressieve joodse krachten in Israël. Na de Akkoorden van Oslo en de totstandkoming van de Palestijnse Autoriteit (PA) in 1994 raakten de relaties echter in een stroomversnelling. Ambtelijke delegaties uit Arabische steden en dorpen brachten bezoeken aan steden op de Westelijke Jordaanoever en Gaza en *vice versa*. Voor de jeugd werden in Israël gezamenlijke zomerkampen georganiseerd. Veel van deze activiteiten kwamen tot stand op initiatief van Israëlische Arabieren.<sup>9</sup>

In 1995 benoemde Arafat Ahmed Tibi tot zijn adviseur en contactpersoon met de Israëlische autoriteiten. Tibi vergezelde Arafat enkele malen bij bezoeken aan de Verenigde Staten. In 1999 stelde hij zich onverwacht kandidaat voor de Knesset. Tibi kreeg geen

opvolger en Arafats pogingen meer invloed op de Israëlische Arabieren te krijgen, bleven zonder resultaat. Vooral leden van *Hadash* oefenden scherpe kritiek uit op de corruptie en het wanbeleid in de PA.

Hamas onderhield goede contacten met de Islamitische Beweging in Israël. De organisatie deed in de jaren negentig enkele malen een beroep op leider sjeik Nimer Darwish om te bemiddelen bij conflicten tussen hen, de Islamitische Jihad en de door Fatah gecontroleerde PA. Darwish brak in 2003 met Hamas en werd actief in de Verenigde Arabische partij.<sup>10</sup>

De tweede intifada en de bouw van de veiligheidsbarrière maakten een eind aan de brede contacten tussen de Israëlische Arabieren en de Palestijnen. Die bestaan nu nog wel aan de top en op buitenlandse congressen, waar bijvoorbeeld Tibi een veel gevraagd spreker is.

#### Groeiende kloof

De laatste jaren is er sprake van oplopende spanningen tussen een deel van de Arabische gemeenschap en de joodse meerderheid in Israël. De voornaamste oorzaken zijn de tweede intifada (2003-2004) en de Libanon- en Gaza-oorlogen van 2006, respectievelijk 2009. Het breed gedeelde optimisme uit de jaren negentig maakte in beide kampen plaats voor wantrouwen en verbittering. In die sfeer komt het vooral de laatste jaren tot wederzijdse beschuldigingen van antisemitisme en racisme.

Zo kwamen enkele Israëlich-Arabische organisaties begin 2007 met voorstellen over de toekomst van de bevolkingsgroep en de invoering van een grondwet. Veel aandacht trok de zogeheten *Future Vision*, opgesteld onder auspiciën van het Comité van Arabische burgemeesters in Israël. Hierin werd afstand genomen van Israël als joodse staat. In plaats daarvan zou er een federale staat voor Arabieren en joden naar Belgisch of Zwitsers model moeten komen. Verder deed de *Vision* een beroep op de regering te stoppen met de discriminatie van het Arabische volksdeel.

*Adalah*, een met de *Balad*-partij verbonden NGO, die opkomt voor de rechten van de Arabische minderheid, publiceerde kort daarna een concept-grondwet, die nog wat verder ging. Behalve voor afschaffing van de joodse identiteit van Israël pleitte de NGO onder meer voor het recht op terugkeer van alle Palestijnse vluchtelingen en autonomie voor de Arabische minderheid op cultureel, religieus en onderwijssterrein.

Eind 2007 maakte *Adalah* ten slotte bekend dat de organisatie overwoog een groep internationale experts uit te nodigen om te gaan werken aan een 'democratische grondwet voor een supranationale regering voor het gehele historische gebied van Palestina'. Anders gezegd, zo concludeerden veel Israëli's, een grondwet voor een binationale staat Israël/Palestina.

De publicaties kunnen worden gezien als een volgende fase in de bepaling van de eigen identiteit. De schrijvers ervan, zeg maar de elite van de Arabische gemeenschap, zetten zich af tegen de joodse staat, maar ze namen ook afstand van de PLO in haar streven naar een eigen staat naast Israël. Zij probeerden, met duidelijke variaties, een eigen positie te bepalen voor de Israëlische Arabieren.

### Reacties op de voorstellen

Rechts en gematigd Israël wezen de *Future Vision* en de aanvullingen van *Adalah* af. *Kadima*-leider Livni verklaarde dat een toekomstige Palestijnse staat de oplossing was voor de politieke aspiraties van de Israëlische Arabieren. Volgens extreem-rechtse politici als Lieberman, de leider van *Yisrael Beitenu*, kwamen de voorstellen in feite neer op landverraad.

Ook progressieve Israëli's hadden grote moeite met de documenten. Zij steunden het verzet tegen discriminatie, maar meenden dat de aantasting van Israëls joodse identiteit voor de overgrote meerderheid van de Israëli's onaanvaardbaar was. Terugkeer van grote aantallen Palestijnse vluchtelingen zou leiden tot ontwrichting van de staat. Wel meenden zij dat de Israëlische regering duidelijk compensatie moest toezeggen. Een binationale staat wezen zij af zolang er geen overeenkomst op fundamentele punten met de Palestijnen bestond. Pas daarna zou wellicht over zo'n concept kunnen worden gesproken. In progressieve kring begreep men ook dat de Arabische gemeenschap betrokken wilde worden bij een mogelijke oplossing van het Israëlisch-Arabisch conflict.

De meeste Arabische Knesset-leden wezen de *Future Vision* en de voorstellen van *Adalah* af als 'niet realistisch'. De documenten vestigden bovendien de aandacht op de verdeeldheid in eigen kring, zo luidde hun commentaar. Een woordvoerder van de Druzen reageerde eveneens negatief.<sup>11</sup>

De parlementariërs kregen steun van de publieke opinie. Bij een recente *poll* was 64% van de Israëli's vóór een twee-statenoplossing. Uit een ander onder-

zoek bleek dat dit ook gold voor ruim 70% van de Palestijnen. Gegevens voor de Arabische gemeenschap in Israël bestaan op dit punt voor zover bekend niet. Wel bleek uit een groot onderzoek van juni 2008, uitgevoerd door de Kennedy School of Government van Harvard University, dat 77% van de Israëlische Arabieren Israël het beste land vond om te wonen; 73% van de joodse en 94% van de Arabische respondenten antwoordden dat zij wilden dat Israël zich ontwikkelde tot een maatschappij waarin joden en Arabieren elkaar zouden respecteren en waarin zij gelijke kansen hadden.<sup>12</sup> De cijfers sluiten aan bij de gevoelens van ambivalentie die bij velen in de Arabische gemeenschap bestaan over de relatie met Israël.

### Verstandig beleid gevraagd

De discussie over de identiteit van de Israëlische Arabieren en over de wenselijke staatsvorm van Israël loopt al geruime tijd. Zonder vergelijk met de Palestijnen is de kans op afsluiting ervan klein. Het voortdurende conflict mag echter voor de Israëlische regering geen excuus zijn om de achterstelling van de Arabische gemeenschap te laten voortbestaan. De discriminatie is door talloze bronnen bevestigd. Een politiek gericht op gelijke kansen heeft de steun van een meerderheid van zowel het joodse als het Arabische bevolkingsdeel. De Israëlische regering zou ook beleid moeten ontwikkelen om de spanningen tussen de twee bevolkingsgroepen te verminderen. Te denken valt daarbij aan maatregelen tegen radicale organisaties en personen die bij herhaling uitspraken doen die als kwetsend kunnen worden beschouwd voor andere bevolkingsgroepen.

De Israëlisch-Arabisch leiders zouden in de eerste plaats moeten proberen een standpunt in te nemen waarin zoveel mogelijk leden van hun gemeenschap zich kunnen herkennen. Ook onder Druzen en andere groepen en individuen die voor integratie in de Israëlische maatschappij hebben gekozen, bestaat het gevoel niet volledig te worden geaccepteerd in de door joden gedomineerde staat. Zij voelen echter niet voor experimenten op staatkundig terrein, maar ze zijn meer geïnteresseerd in het opruimen van maatschappelijke barrières die een verdere integratie in de weg staan. Dit komt ook duidelijk naar voren uit onderzoeken, zoals dat van Harvard.

Het publiceren van onrealistische standpunten die binnen de eigen gemeenschap omstreden zijn, is niet

verstandig. Een verklaring is wellicht het sombere perspectief van de politieke situatie van de laatste jaren. De strijd tussen Hamas en Fatah verlamt de Palestijnse politiek. Het vredesproces is al geruime tijd vastgelopen. De *Future Vision* en de documenten van *Adalah* zouden, volgens de opstellers, bedoeld zijn om een dialoog met de joodse meerderheid op gang te brengen. Dat is inderdaad broodnodig. Dan hadden de voorstellen echter minder controversieel moeten zijn en gericht op concrete zaken. Nu benadrukken ze vooral de verdeeldheid binnen de Arabische gemeenschap. Dat maakt het voor de Israëliëse regering eenvoudig die gemeenschap te negeren en alles bij het oude te laten.

---

**Hans Schippers**, historicus, is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven, waar hij o.a. het College Techniek, Vrede en Veiligheid coördineert. Hij schrijft frequent in dit blad over politieke ontwikkelingen in het Midden-Oosten.

### Noten

- 1 Anna Mahjar-Baducci, 'Defining identity, the dilemma facing Arabs in Israel', in: *The Daily Star*, 12 augustus 2008; Baruch Kimmerling & Joel S. Migdal, *The Making of a People*, Cambridge (Mass.), 1994, hfdst. 6, blz. 159-184.
- 2 Kimmerling & Migdal, *a.w. noot 1*, blz. 146-156; Rashid Kalidi, *The Iron Cage*, Boston, 2006, blz. 125-135.
- 3 Kimmerling & Migdal, *a.w. noot 1*, blz. 163-166.
- 4 Alain Greilsammer, *Les Communistes israéliens*, Parijs, 1978, blz. 247-302.
- 5 Amal Jamal, 'The Arab Leadership in Israel: Ascendance and Fragmentation', in: *Journal of Palestine Studies*, jrg. 35, no. 2, 2006, blz. 6-22.
- 6 Muhammad Amara, 'The Collective Identity of the Arabs of Israel in an Era of Peace', in: *Israel Affairs*, jrg. 9, no. 1, 2003, blz. 249-262.
- 7 Kimmerling & Migdal, *a.w. noot 1*, blz. 177, 178.
- 8 Bronnen voor de gegevens over Tibi, Bishara, United Arab List: YNet, Wikipedia; Jamal, *a.w. noot 5*, blz. 10, 11.
- 9 Muhammad Amara, 'Israeli Palestinians and the Palestine Authority', in: *Middle East Review of International Affairs*, jrg. 4, no. 1, maart 2002, blz. 1-7.
- 10 *Ibid.*
- 11 *New York Times (on line ed.)*, 8 februari 2007; *Jerusalem Post (on line ed.)*, 4 april 2007; *Haaretz (on line ed.)*, 11 en 28 december 2008.
- 12 *Haaretz (on line ed.)*, 23 juni 2008 en 22 juni 2009.

# Piraterij vaart wel bij Somalisch vacuüm: bestrijdingsnetwerk in de maak

Het is druk in en om de Somalische wateren. Hoewel de omvang van dit gebied enorm is, is de (militaire) reactie van de internationale gemeenschap op het verschijnsel van piraterij ongekend.

De *MV Sirius Star*, een Saoedische supertanker met 2 miljoen vaten olie aan boord met een waarde van 80 miljoen euro, werd op 15 november 2008, 450 mijl uit de kust ten zuidoosten van Kenia, door Somalische piraten gekaapt. Als gevolg hiervan stegen de volgende dag de olieprijsen op de wereldmarkt en kreeg de toenemende zeeroverij bij Somalië eindelijk de noodzakelijke mondiale aandacht. Uiteindelijk lieten de piraten na onderhandelingen de *MV Sirius Star* op 9 januari jl. vrij, zij het wel tegen een losprijs van 2,2 miljoen euro. Ten minste vijf piraten verdronken vervolgens, toen ze met een deel van het losgeld naar de kust voeren, waardoor honderdduizenden euro's paradoxaal genoeg in handen kwamen van de onfortuinlijke vissersgemeenschappen die de kust rijk is.

Hoewel de laatste tijd sprake is van een veelvoud aan politieke initiatieven, militaire operaties en internationale partnerschappen, zijn deze voor de Somalische piraten tot dusver onvoldoende reden gebleken om hun criminele activiteiten te staken.

## Explosieve toename in (Somalische) piraterij

Somalische piraterij is geen nieuw fenomeen, maar tot halverwege het huidige decennium kwam piraterij in deze regio vrij beperkt voor. De kentering kwam in 2005, toen volgens de statistieken van de *International Chamber of Commerce's Piracy Reporting Center* (ICC-PRC) het aantal gevallen van piraterij toenam van minder dan vijf tot 35. In 2008 groeide het aantal zelfs explosief. Van de 293 piratenaanvallen over de hele wereld in 2008 vonden er 111 plaats nabij Somalië, waarvan er 42 slaagden. In de eerste helft van 2009 vonden er 240 piratenaanvallen plaats, 130 nabij Somalië, waarvan 16 succesvol. Het jaar 2009 wordt inmiddels al met journalistieke ironie het jaar van de piraat genoemd.<sup>1</sup>

Vóór 2005 was de belangrijkste *hot spot* voor piraterij Zuidoost-Azië, in het bijzonder de Straat van Malakka, waar een vorm van piraterij voorkwam die veel gewelddadiger van aard is. Minder bekend is overigens dat Nigeria in 2008 met 30 geslaagde aanvallen op nummer 2 staat als het gaat om voorvallen van piraterij. Ook Latijns-Amerika stijgt in de piraterijlijsten; in het eerste kwartaal van 2009 staat het continent na

Afrika op nummer 2, met 14 geslaagde acties.<sup>2</sup> De werkelijke aantallen liggen waarschijnlijk zelfs hoger, aangezien niet alle voorvallen door scheepseigenaren en rederijen worden gemeld. In ieder geval is zeker dat er een geografische verschuiving heeft plaatsgevonden, waarbij het huidige zwaartepunt van piraterij in Afrika ligt en niet meer in Azië.

In tegenstelling tot de 'traditionele' zeeroverij, die vooral in Azië voorkwam, gaat het de Somalische piraten niet om het roven van geld of kostbaarheden aan boord van schepen. Zij kapen echter schepen, die ze inclusief bemanning opbrengen naar de Somalische territoriale wateren om met de rederij onderhandelingen te beginnen over een losprijs. Losprijzen van meer dan een miljoen euro vormen inmiddels geen uitzondering meer.

## Failed state Somalië

De belangrijkste oorzaak van het piraterijprobleem ligt op land, zo geeft ook de Somalische minister van defensie Mohamed Abdi Mohamed volmondig toe.<sup>3</sup> Er ontbreekt een Somalische regering die in staat is effectieve controle over het gehele grondgebied uit te oefenen. Somaliland en Puntland zijn feitelijk autonoom, terwijl de rest van het grondgebied constant het podium is van strijd om macht tussen facties, zoals *al-Shabaab* en de *Alliance for the Re-Liberation of Somalia* (ARS). Grote onveiligheid en een zeer lage levensstandaard zijn kenmerkend voor dit land, dat niet voor niets nummer 1 op de *failed states index* staat.<sup>4</sup> Volgens het *World Food Programme* lijden thans 3,1 miljoen Somaliërs aan ondervoeding en gebrek aan bestaanmiddelen.

Sinds president Muhammed Siad Barre in Somalië in 1991 werd afgezet, is er niet minder dan 15 maal gepoogd een Somalische regering te vormen, maar zonder blijvend succes.<sup>5</sup> Het gezag van de huidige *Transitional Federal Government* (TFG), die na een Verzoeningsconferentie in Kenia in 2004 werd ingesteld, beperkt zich slechts tot een deel van de hoofdstad Mogadishu en steunt op een minderheid van de Somalische bevolking. De troepen die loyaal zijn aan de TFG, zijn in gevechten verwickeld met milities van twee islamitische groepen, *al-Shabaab* en *Hizb al-Islam*.

Het is echter niet het hardnekkige binnenlandse conflict of de benarde situatie waarin de bevolking zich bevindt, maar de Somalische piraterij in de kust-

wateren en de Indische Oceaan die het land weer prominent op de internationale agenda heeft gezet. De Verenigde Naties noemden in een uitgebreid rapport van maart jl. twee dominante piratennetwerken in Somalië.<sup>6</sup> Het belangrijkste netwerk opereert in de noordelijke semi-autonome regio Puntland, vooral vanuit het kustdorp Eyl, en bestaat uit leden van de *Majerteen*-clan. Het tweede netwerk, dat opereert vanuit centraal-Somalië, wordt gevormd door leden van de *Habar Gidir*-clan en is gevestigd in het kustdistrict Harardheere. Er zijn echter ook groepen actief vanuit de dorpen Bossaso, Aluula, Haafun, Bayla, Qandala, Bargaal en Gara'ad. Tot op zekere hoogte overlappen de piratennetwerken en -groepen elkaar en ze werken bovendien samen.<sup>7</sup>

Zolang de enorme discrepantie blijft bestaan tussen de geschatte opbrengst van een kaping voor een piraat van 10.000 dollar tegen het gemiddelde jaarlijkse inkomen van een Somaliër van 650 dollar, zal het een lastige opgave blijven voor de piraten die deel uitmaken van deze netwerken, de verleiding van hoge opbrengsten tegen minimale risico's te weerstaan.<sup>8</sup>

### Zeeroof en rechtshandhaving

Wat verstaan we eigenlijk onder piraterij of zeeroof? Het VN-zeerechtverdrag definieert zeeroof als een daad van geweld of plundering verricht op volle zee door de bemanning of passagiers van een particulier schip, gepleegd voor persoonlijke doeleinden en gericht tegen een ander schip.<sup>9</sup> Gezien de omvang van de territoriale wateren is dat een wel erg beperkte definitie. De meeste daden van zeeroof worden namelijk verricht binnen de territoriale wateren, archipelwateren of in havens en vallen dus niet onder de definitie van zeeroof volgens het internationale recht.

In de praktijk worden ook deze roofovervallen echter als zeeroof beschouwd. Dit is een begrijpelijke en terechte uitbreiding. Voor de zeevarenden maakt het immers geen verschil of zij te maken hebben met een gewapende roofovervaller of een gewapende zeerover. In beide gevallen is de situatie even bedreigend. Het *International Maritime Bureau* (IMB) te Londen definieert zeeroof dan ook als 'an act of boarding or attempting to board any ship with the intent to commit theft or any other crime and with the attempt or capability to use force in the furtherance of that act'.

Wat betreft de jurisdictie en rechtshandhaving is het wel van belang dat zeeroof op volle zee onder het internationale recht valt en zeeroof binnen de territoriale wateren onder het nationale recht van de kuststaat. Het Zeerechtverdrag bepaalt dat iedere staat het recht heeft de breedte van zijn territoriale zee vast te stellen tot maximaal 12 zeemijl, gemeten vanaf de basislijn. De volle zee begint na de territoriale zee en de schepen die zich hier bevinden, vallen in beginsel onder de uitslui-

tende rechtsmacht van de vlaggenstaat. Dit is de staat waarvan het schip de nationaliteit bezit doordat het er geregistreerd is en de vlag waarvan het dan gerechtigd is te voeren. De vlaggenstaat heeft de verplichting effectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen onder zijn vlag. Dit betreft vooral alle administratieve, technische en sociale aangelegenheden.<sup>10</sup> Vooral zg. 'goedkope vlag'-staten (*flags of convenience states*) nemen het met de naleving hiervan niet zo nauw.

Op volle zee mag een staat ten aanzien van vreemde schepen zonder toestemming van de vlaggenstaat slechts optreden wanneer een regel van internationaal recht dat uitdrukkelijk toestaat. Een oorlogsschip of ander gemachtigd overheidsvaartuig mag echter ingevolge het VN-zeerechtverdrag een vreemd schip in volle zee aanhouden wanneer er gegronde reden bestaat dat het vaartuig zich bezighoudt met zeeroof. Het schip mag worden aangehouden en in beslag genomen, en de personen aan boord mogen worden gearresteerd.

Het internationaal recht biedt voldoende bevoegdheden aan gouvernementele schepen om geweld te gebruiken voor het tegenhouden van piraterij.<sup>11</sup> De staat die de aanhouding verricht, mag de verdachten berechten.

Bij de Somalische piraterij deed zich het probleem voor dat de piraten naar de territoriale wateren vluchten, als ze door oorlogsschepen achtervolgd werden. De VN-Veiligheidsraad heeft echter met toestemming van de Somalische regering resoluties (1816, 1838, 1846 en 1851) aangenomen die marineschepen machtigen binnen de territoriale wateren van Somalië tegen de piraten op te treden, alsmede in sommige gevallen op land in het geval van 'hot pursuit'.

De huidige situatie is dat niet alle staten nationale wetgeving hebben ingevoerd om piraterij te vervolgen. De Nederlandse regering heeft verklaard dat criminele vervolging alleen geïnitieerd zal worden als een duidelijk Nederlands belang in een specifiek piraterij-incident in gevaar zou komen. Hieronder wordt begrepen het kapen van een schip met de Nederlandse vlag, een schip dat eigendom is van een Nederlandse rederij, of in geval Nederlands personeel aan boord zou zijn.

Sommige landen en organisaties die in het gebied buiten de kust van Somalië aanwezig zijn, hebben overdrachtsovereenkomsten gesloten met Kenia, zoals de Europese Unie en de Verenigde Staten. De overeenkomst van de EU met Kenia behelst de voorwaarden en modaliteiten van overdracht van verdachten door de EU-missie *Atalanta* aan Kenia, alsmede hun behandeling na overdracht.<sup>12</sup> De processen in Kenia worden gefaciliteerd door het gebruik van *evidentiary templates* [modellen van bewijsvoering; eindred.] zodat partnerstaten weten welk bewijs verzameld moet worden en op welke wijze. Daarnaast is er directe

internationale assistentie, zoals fondsen voor tolken. Wel bestaat het risico dat de vele overeenkomsten die met Kenia zijn gesloten een overbelasting kunnen vormen voor het (rechts)stelsel in het buurland.

Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen heeft tezamen met zijn Russische en Duitse ambtgenoot voorgesteld een tribunaal voor piraterij in de regio op te richten.<sup>13</sup> Verhagen meent dat hier tevens een belangrijke afschrikking voor de piraten van uitgaat. De internationaal-rechtsgeleerde Guilfoyle heeft echter geopperd dat het wellicht duurzamer zou zijn bestaande lokale rechtbanken in de regio te versterken dan een nieuwe instelling op te richten die afhankelijk is van de politieke wil van de internationale gemeenschap deze te onderhouden.<sup>14</sup>

### Internationale maritieme presentie

Thans varen er zo'n 30 oorlogsschepen in de omgeving van Somalië rond. Dit geschiedt zowel in multilaterale verbanden, zoals de NAVO (*Allied Protector* en opvolger *Ocean Shield*), de EU (*Atalanta*) en de door Verenigde Staten geleide *Combined Task Force 151* (CTF151), als onder nationaal commando, zoals in het geval van China, Rusland, India, Japan, Maleisië en Singapore.<sup>15</sup> De maritieme aanwezigheid van China, India en Japan wordt mede verklaard door de recente modernisering en uitbreiding van hun zee-strijdkrachten. Deze stelt hen in staat steeds vaker op grote afstand van het eigen grondgebied te opereren.

Maar ook landen in de regio zelf, zoals Saoedi-Arabië, Oman en Jemen, zijn betrokken bij de maritieme inspanningen. Jemen is bezig *Global Maritime Distress Service Stations* (GMDSS) op te bouwen, en samen met Italië zet het land in een reeks van kustbases een *Vessel Tracking System* (VTS) op om de *surveillance*-capaciteit aanzienlijk te verbeteren. Tevens interessant is de bekendmaking op 30 juni jl. door een consortium van Arabische landen, dat ze de handen ineen hebben geslagen om een maritieme antipiraterij-eenheid op te zetten om de verspreiding van piraterij van de Golf van Aden naar de Rode Zee en het Suez Kanaal te voorkomen.<sup>16</sup> In de Rode Zee liggen voor Saoedi-Arabië belangrijke havens, terwijl Egypte enorme baat heeft bij de inkomsten van het Suez Kanaal. De inkomsten van dit sleutelkanaal in het vervoer tussen Europa en Azië hebben als gevolg van de piraterij en de financiële crisis een daling getoond van 426 miljoen dollar (2007) naar 391 miljoen (2008).<sup>17</sup>

Marineschepen bewaken onder meer in een smalle corridor een dagelijkse stroom koopvaardij-schepen tegen piraten en begeleiden de voedseltransporten van het WFP naar Somalië. Als gevolg hiervan hebben piraten hun werkterrein voor een deel naar de oostkust van Oman en Kenia verlegd.



De coördinatie voor alle marine-activiteiten berust bij de *Shared Awareness and De-confliction meetings* (SHADE) in Bahrein, die echter niet optimaal is. Terwijl NAVO-, EU- en Amerikaanse militaire eenheden gewend zijn met elkaar samen te werken, geldt dit veel minder voor de coördinatie met niet-westerse zee-strijdkrachten. Bovendien hanteren de betrokken actoren uiteenlopende transit-systemen en laat de taakverdeling soms nog te wensen over.

Een ander belangrijk podium voor samenwerking en coördinatie bij bestrijding van piraterij is de in ja-

nuari 2009 onder de VN-paraplu opgezette *Contact Group on Somali Piracy* (CGSP), waarin 24 landen en vijf multilaterale organisaties samenkomen. De CGSP omvat werkgroepen met de volgende doelen: 1 het verbeteren van de ondersteuning van antipiraterijmissies op operationeel en inlichtingenvlak; 2 het opzetten van een coördinatiemechanisme voor alle maritieme aanwezigheid; 3 het verbeteren van juridische raamwerken voor de arrestatie, vervolging en detentie van piraten; 4 versterking van de zelfredzaamheid en de capaciteiten van de commerciële scheepvaart; en 5 het verstoren van financiële stromen en operaties van Somalische piraterij. Deze werkgroepen zijn al bijeengekomen in o.a. Kairo, New York en Den Haag. De laatste op 7 juli jl., onder gastheerschap van minister Verhagen, viel onder het vierde doel. Concrete resultaten van de werkgroepen zijn het afgelopen half jaar uitgebleven.<sup>18</sup>

Daarnaast is op een door de *International Maritime Organization* georganiseerde bijeenkomst in Djibouti een *Code of Conduct* aangenomen om piraterij regionaal aan te pakken. Deze in potentie belangrijke overeenkomst beslaat onder andere toezeggingen een *Regional Training Centre*, een *Maritime Rescue Coordination Centre* in Mombasa, een *Sub-regional Coordination Centre* in Dar es Salaam (Tanzania) en een *Regional Information Centre* in Sana'a (Jemen) op te richten.<sup>19</sup>

Indien al deze initiatieven en toezeggingen metterdaad geïmplementeerd worden en van de grond komen, dan is de Hoorn van Afrika, en tevens de Golfregio, een aanzienlijk aantal centra en instellingen op het gebied van piraterijbestrijding rijker. De internationale gemeenschap zou er goed aan doen deze regionale, en daarmee meer duurzame initiatieven te steunen. Een meer *bottom-up* gerichte benadering, waarin de regio het initiatief neemt, is op de lange termijn de enige manier om Somalische piraterij in de hand te houden. Met zoveel betrokken landen en organisaties ligt wel het risico van duplicatie of creatie van extra bureaucratische lagen op de loer. Aan militaire en politieke actie en initiatieven schort het in ieder geval niet. Maar hoe belangrijk deze initiatieven ook kunnen zijn; de uiteindelijke oplossing voor het piraterijprobleem bij Somalië is en blijft een Somalische overheid die op effectieve wijze haar gezag over het gehele grondgebied kan laten gelden.

'Pioneering for Solutions Against Piracy, Focusing on a Geopolitical Analysis, Counter-piracy Initiatives and Policy Solutions', dat op 8 juli jl. gehouden werd op het Instituut Clingendael.

## Noten

- 1 Rob Crilly, 'How 2009 became the year of the pirate', in: *Financial Times*, 16 juli 2009.
- 2 Aanvallen zijn geregistreerd in Peru, Colombia, Brazilië, Haïti en Venezuela.
- 3 *Reuters*, 3 maart 2009.
- 4 'The Failed States Index', in: *Foreign Policy*, juli/augustus 2009, blz. 83.
- 5 Zie, Sietse Bosgra, 'Somalië: wel piraten, geen terroristen', in: *Internationale Spectator*, maart 2009, blz. 151-156; en Jeffrey Gettlemen, 'The Most Dangerous Place in The World', in: *Foreign Policy*, maart/april 2009, blz. 60-70.
- 6 Zie voor de wijze waarop de Somalische piraten georganiseerd zijn, Bruno Schiemy, 'Piracy's rising tide, Somali piracy develops and diversifies', in: *Jane's Intelligence Review*, februari 2009, blz. 40-46.
- 7 United Nations, *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1811*, 10 december 2008, blz. 29.
- 8 Brian Wilson, 'Effectively confronting a regional threat: Somali piracy', in: *Conflict Trends*, 2009, blz. 11-18.
- 9 Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), art. 105.
- 10 Zie A.H.A. Soons, 'Rechtshandhaving op zee. Het internationaal rechterlijk kader', in: *Justitiële Verkenningen*, 2003, 2, blz. 86-102, aldaar 96.
- 11 Zie Roger Middleton, 'Pirates and How to Deal With Them', *Briefing Note*, Londen: Chatham House, 22 april 2009.
- 12 *Brief van de ministers van Justitie en Defensie aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 23 maart 2009, blz. 5.
- 13 Bert Lanting, 'Verhagen: tribunaal voor piraten', in: *de Volkskrant*, 18 mei 2009.
- 14 Lisa de Haan & Natalie Kraak, *Summary expert meeting piracy*, Clingendael Institute, 8 juli 2009.
- 15 O.a. Pakistan maakt deel uit van CTF151; Turkije vanaf 2009 van NAVO-operatie *Ocean Shield*.
- 16 *The Middle East News Source*, 30 juni 2009. Betrokken landen zijn: Saoedi-Arabië, Bahrein, Djibouti, Egypte, Jordanië, Koeweit, Oman, Qatar, Soedan, Verenigde Arabische Emiraten en Jemen.
- 17 Wilson, *a.w. noot 8*, blz. 12.
- 18 *Ibid.*; en S. Kamerling, 'Rivaliteit in de Indische Oceaan; van betekenis voor Europa?', in: *Atlantisch Perspectief*, no.4, juni 2009.
- 19 International Maritime Organization, 'High-level meeting in Djibouti adopts a Code of Conduct to repress acts of piracy and armed robbery against ships', 2009, persbericht beschikbaar op: [http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic\\_id=1773&doc\\_id=10933](http://www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic_id=1773&doc_id=10933). Landen die de code getekend hebben zijn: Djibouti, Ethiopië, Kenia, Madagascar, Malediven, Seychellen, Somalië, Tanzania en Jemen.

---

**Gen.maj. b.d. mr drs Kees Homan en drs Susanne Kamerling** zijn werkzaam als adviseur resp. wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Bij dit artikel is o.a. gebruik gemaakt van de *Discussion Paper Clingendael Security and Conflict Programme*, voor het expertseminar

# Respons Karel Koster

N.a.v. Willem Post, 'Obama's lente: een pragmaticus met idealistische trekjes', in: *Internationale Spectator*, juni 2009, blz. 291-294.

## Obama 100 dagen

Het beeld dat Willem Post neerzet in zijn artikel over de eerste 100 dagen van Obama's buitenlands beleid, is te positief en onvolledig. Dat er een aanzienlijke verschuiving is naar uitgebreider overleg met de bondgenoten en een grotere nadruk op diplomatie, staat buiten kijf. Maar in de manier waarop de politieke doelen van het Amerikaanse beleid worden nagestreefd, is weinig veranderd. Zoals Post terecht schrijft, is er sprake van verzwakking van de Amerikaanse macht, die wordt gecompenseerd door een verschuiving naar minder gewelddadige middelen dan gebruikelijk was onder president Bush/II. Een nadere beschouwing van dat beleid wekt enige scepsis.

Na het aantreden van de nieuwe regering in januari verklaarde minister van defensie Gates dat er gesnoeid zou worden in de absurd hoge Amerikaanse defensiebegroting, in omvang (meer dan 600 miljard dollar) bijna even groot als de som van de defensie-uitgaven van de rest van de wereld.<sup>1</sup> Zinloze 'pork barrel'-projecten, zoals extra productie van F-22 gevechtsvliegtuigen, die zo geavanceerd zijn dat men ze niet durft in te zetten, zouden worden geschrappt. In werkelijkheid is de inmiddels voorgestelde defensiebegroting andermaal gestegen<sup>2</sup> en zal zij waarschijnlijk ook onder het door de Democratische partij beheerste Congres nog verder omhoog gaan voordat de definitieve versie is vastgesteld aan het eind van het jaar. Bovenop deze begroting heeft het Congres in juni nog eens \$105 miljard toegewezen voor de oorlogen in Afghanistan en Irak.<sup>3</sup>

Hoewel president Obama zich in zijn toespraak in Praag uitsprak voor

nucleaire ontwapening, blijkt bij nadere bestudering van de plannen voor de nucleaire strijdkrachten dat deze weliswaar worden gereduceerd, maar niet afgeschaft. De huidige plannen voorzien een nucleaire strijdkracht van ongeveer tweeduizend kernkoppen in 2012. Na verdere Amerikaans-Russische onderhandelingen komt dit aantal misschien op 1.500 elk.<sup>4</sup>

De twee belangrijkste interventies die Obama erfde van zijn voorganger, zijn de conflicten in Irak en Afghanistan. Wat betreft Irak hebben de Verenigde Staten een overeenkomst getekend waarin de terugtocht van de expeditiemacht in Irak wordt geregeld. De datum van de afgesproken terugtocht in 2010 is echter al ter discussie gesteld door minister Gates.<sup>5</sup> Marine-installaties en vliegvelden elders in de Golf-regio worden in ieder geval gehandhaafd.

De andere geërfde oorlog, die in Afghanistan, wordt niet alleen voortgezet, maar zelfs geïntensiveerd en uitgebreid, naar Pakistan. De recente toevoer van zo'n 21.000 man Amerikaanse versterkingen wordt vergezeld door een groot aantal civiele hulpverleners. De combinatie van militaire en civiele middelen wordt aan het thuisfront verkocht als een minder gewelddadige vorm van oorlog. In feite worden in het verleden geleerde lessen – zoals in Vietnam – over contraguerrilla-oorlogvoering consequent toegepast in het nieuwe oorlogstheater. Het gevolg is niet een vreedzame diplomatieke oplossing van het conflict, maar een steeds intensievere strijd, met een oplopend aantal burgerdoden. Een oorlog zonder einde die op zijn beurt de oppositie tegen

de westerse aanwezigheid verder aanwakkert.

In zowel Irak als Afghanistan is er sprake van een immense *surge* van contractanten (extern ingehuurd personeel). Volgens het Pentagon waren in juni 2009 ongeveer een kwart miljoen mensen ingehuurd in het operationele gebied van het Amerikaanse *Central Command*, waar Afghanistan en Irak onder vallen.<sup>6</sup> Ze vervullen vooral honderden ondersteunende functies om de personeelstekorten in het Amerikaanse leger op te vangen.

De voor de westerse buitenlandse politiek meest schadelijke confrontatie, die in het Midden-Oosten tussen Israël's en Palestijnen, wordt door Obama nauwelijks aangepakt. De oproep van Obama aan Israël om de bouw van de nederzettingen in bezet gebied te stoppen (hij had het niet eens over het vertrek van de honderdduizenden kolonisten, die een rechtvaardig vredesproces onmogelijk maken), wordt openlijk getrotseerd door de Israëlische regering.<sup>7</sup> De Amerikaanse regering heeft geen sancties aangekondigd om de Israëlische tegenwerking te overwinnen.

Ook moet aan de vermeende vooruitgang in het Amerikaanse mensenrechtenbeleid onder Obama worden getwijfeld. De president heeft beloofd dat de gevangenis te Guantánamo Bay in januari 2010 gesloten wordt en dat geheime processen worden stopgezet. Zelfs als de sluiting lukt, worden speciale militaire rechtbanken gehandhaafd en sluiten de *executive orders* op dit terrein, door Obama op 22 januari uitgevaardigd, marteling niet uit.<sup>8</sup> Inderdaad werd eind juni door

de BBC melding gemaakt van de mishandeling van gevangenen op Bagram luchtmachtbasis in Afghanistan, een installatie onder controle van de Amerikaanse landmacht.<sup>9</sup>

Amerikaanse mensenrechtenorganisaties proberen al maandenlang de rechteloosheid van deze en andere gevangenen ongedaan te maken. Maar de juridische vertegenwoordigers van de regering hebben de lijn van Bush simpelweg voortgezet en overwogen in juni het uitvaardigen van nog meer presidentiële decreten om het wetgevende proces van het Congres te omzeilen. Van vervolging van de politici en ambtenaren die verantwoordelijk waren voor het martelbeleid onder president Bush, is door Obama afgezien.

Een groot deel van de beschrijving van Willem Post gaat over de

verschijningsvorm van de Obama-administratie: de uitstraling is perfect, daar kunnen we het over eens zijn. Maar helaas verbergt de mooie buitenkant een onplezierige werkelijkheid – een beleid dat in veel opzichten dat van de vorige regering voortzet.

---

**Karel Koster** is medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

### Noten

- 1 Zie: <http://www.globalissues.org/article/75/>.
- 2 Winslow T. Wheeler, 'Of Pork and Baloney', 6 mei 2009 (<http://original.antiwar.com/wheeler/2009/05/06/of-pork-and-baloney/>).
- 3 John Nichols, 'All But 32 House Dems Back Bad Wars, Big Banks', in: *The Nation*,

16 juni 2009 (<http://www.thenation.com/blogs/thebeat/444002/>).

4 Joint Statement by Presidents Medvedev and Obama on strategic reductions, 1 april 2009 (<http://www.acronym.org.uk/docs/0904/doco2.htm>).

5 Gareth Porter, 'Drawdown Plan May Leave Combat Brigades in Iraq', *IPS*, 28 februari 2009 (<http://www.antiwar.com/porter/?articleid=14329>).

6 *Contractor support of U.S. operations in USCENTCOM AOR, Iraq, and Afghanistan ADUSD (program support)*, mei 2009 (<http://s3.amazonaws.com/publicassets/contractors/adusd>).

7 Vita Bekker in Tel Aviv, 'Israel defies US on West Bank homes', 29 juni 2009 (<http://www.ft.com/cms/s/>).

8 James Hill, 'Obama's Torture Loopholes', *Global Research*, 26 januari 2009; *Executive order – Review and disposition of individuals detained at the Guantánamo Bay Naval Base and closure of detention facilities*, 22 januari 2009 ([http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/closureofguantanamo detentionfacilities/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/closureofguantanamo detentionfacilities/)).

9 Ian Pannell, 'Ex-detainees allege Bagram abuse', *BBC News, Kabul*, 24 juni 2009.

## Respons Emerson Vermaat

N.a.v. bespreking van Emerson Vermaat, *Nazi's, communisten en islamisten. Opmerkelijke allianties tussen extremisten*, door Maarten Barends in: *Internationale Spectator*, mei 2009, rubriek Signalementen, blz. 287.

### Hallo, zéker niet alle moslims zijn nazi's!

In de *Internationale Spectator* van mei 2009 bespreekt mr. M.G. Barends, als jurist werkzaam bij de Verenigde Naties, mijn vorig jaar bij uitgeverij Aspekt verschenen boek *Nazi's, communisten en islamisten. Opmerkelijke allianties tussen extremisten*. Hij suggereert dat ik probeer te bewijzen dat moslims eigenlijk allemaal nazi's zijn. Reeds uit de titel van mijn boek blijkt dat ik dat niet doe. Het gaat om islamisten (let op die 's!') en zéker niet om alle islamieten. Het is algemeen bekend dat met 'islamisten' extremistische moslims worden bedoeld. De ondertitel luidt dan ook: 'opmerkelijke allianties tussen extremisten'. Eén zo'n islamist was de grootmoefte van Jeruzalem, Haj Amin Al-Husseini, die tussen 1941 en 1945 in nazi-Duitsland asiel kreeg.

Maar ik schrijf in mijn boek nadrukkelijk dat hij in het Midden-Oosten botste met gematigde Palestijnen en liefst 3.000 gematigde Arabieren liet vermoorden (blz. 30). Ik schrijf ook dat hij botste met de gematigde toenmalige Jordaanse koning Abdallah, de grootvader van de huidige koning (blz. 55).

Barends valt bovendien over prof. Smalhout, die in het voorwoord schrijft 'dat de kwalijke activiteiten van de nazi's voor het grootste deel zijn overgenomen door de leiders van de politiek-religieuze islam'. Zoals ik na talloze interviews en artikelen van Afshin Ellian toch bekend mag veronderstellen, duidt het begrip 'politieke of politiek-religieuze islam' op extremisme. Het gaat hier, evenals in mijn hele boek, vooral

om de leiders van Hamas, Hezbollah en Iran, en niet om bijvoorbeeld president Mubarak, de Jordaanse of Marokkaanse koning. (Smalhout heeft het direct daarna dan ook over de Iraanse president Mahmoud Ahmadinejad.)

Ik meld dat in Iran de beruchte antisemitische 'Protocollen van de Wijzen van Sion', waar de nazi's ook mee dweepten, opnieuw zijn uitgegeven (blz. 59-61, 80-82). Ahmadinejad organiseerde in Teheran bovendien een conferentie voor ontkenners van de Holocaust, waarvoor ook neonazi's werden uitgenodigd (blz. 228-236). De ex-communist Roger Garaudi, nu een neonazi, verscheen samen met geestelijk leider Ajatollah Ali Khamenei in 1998 op de Iraanse tv. Ahmadinejad verklaarde in 2006 dat

Duitsers en Iraniërs tot een gemeenschappelijk 'Arisch ras' behoren. En hij schreef een brief aan kanselier Merkel waarin hij het betreunde dat de 'goddeloze' geallieerden de Tweede Wereldoorlog hadden gewonnen (blz. 224, 225). Allemaal aanwijzingen dat de huidige Iraanse leiders de politieke agenda van de nazi's deels hebben overgenomen.

Ik schets gedocumenteerd Ahmadinejads opmerkelijke vriendschap met de links-populistische president van Venezuela, Hugo Chávez (blz. 218-224). Over het Ribbentrop-Molotov Pact schreef ik zo uitgebreid omdat communistische partijen in de periode 1939-1941 door Stalin werden geïnstrueerd om zich vriendelijk jegens nazi-Duitsland op te stellen. Wat is erop tegen dit het hele pact en de houding van de communistische partijen in die periode als een tijdelijke alliantie tussen extremisten af te schilderen? De houding van de Franse Commu-

nistische Partij (PCF) bijvoorbeeld was uiterst dubieus. (In mijn archief bevinden zich veel PCF-documenten, alsmede de desbetreffende jaargangen van het PCF-partijblad.) Barends noemt zulke hoofdstukken 'incoherent'. Dat zijn ze geenszins.

Mijn boek gaat voor ongeveer de helft over antisemitisme in nazi-Duitsland, de vroegere Sovjetunie, Iran en delen van de Arabische wereld ( Hamas/Hezbollah, Syrië). De theoloog prof. dr. Hans Jansen (niet te verwarren met de gelijknamige islamoloog), auteur van de baanbrekende studie *Van jodenhaat naar zelfmoordterrorisme*, mailde mij in november 2008: 'Ik ben erg blij met uw boek. Ga vooral zo door!' Ik mag toch niet aannemen dat mr. Barends, gezien zijn volstrekt ongefundeerde en bijkans hysterische kritiek, het eens is met degenen die ik bestrijd. Want hij haalt er aan het eind ook nog eventjes God bij. Hij hoopt dat God ons ervoor moge behoeden dat

mijn boek van invloed zal zijn op het publieke debat in Nederland. (Jammer voor hem dan, na zijn stukje werden in drie weken tijd bijna 400 exemplaren verkocht.) Ik heb nog liever met atheïsten te maken dan met figuren die te pas en te onpas hun politieke voorkeuren identificeren met de wil van God, of ze nu in Amerika, Europa, nazi-Duitsland, Iran of Afghanistan wonen. Overigens heb ik uit moslimkring nog geen kritisch commentaar op mijn boek gehoord. Integendeel, enkele Iraniërs in Nederland waren er juist blij mee.

---

**Drs. Emerson Vermaat** is oud-telvisiejournalist, gespecialiseerd in internationale betrekkingen en auteur van o.m. *Het Ribbentrop-Molotov Pact 1939* (Uitgeverij Aspekt, 2009).

## Respons Piet Buwalda

---

N.a.v. Hilde Reiding, 'Vrouwen in de Nederlandse diplomatie', in: *Internationale Spectator*, juni 2009, blz. 332-333.

### Nederlandse Buitenlandse Dienst géén gesloten bolwerk

In haar bespreking van het boek van Irene Schoemakers over vrouwen in de Nederlandse diplomatie (*Internationale Spectator*, juni 2009) past Hilde Reiding een oude truc toe. Je begint met een extreem cliché, om dan te kunnen betogen dat dit 'tegenwoordig steeds minder van toepassing is'. In dit geval is het cliché dat de Nederlandse Buitenlandse Dienst een 'gesloten, aristocratisch en conservatief mannenbolwerk' zou zijn geweest. Wat een onzin! Ik was bepaald geen aristocraat toen ik in 1951 tot de Buitenlandse Dienst werd toegelaten. Gesloten

was die dienst al evenmin, anders was ik er als Groninger jongen vast niet in gekomen – en ik was niet de enige geslaagde kandidaat die in dit perspectief als buitenstaander kon worden beschouwd. Een mannenbolwerk was de dienst nog wel, maar al enkele jaren later werden de eerste vrouwelijke diplomaten benoemd. Reiding gebruikt nog een tweede onjuist cliché als ze zegt dat de dienst 'de laatste jaren opener, toegankelijker en professioneler [is] geworden'. Open en toegankelijk was hij, als gezegd, in 1951 ook al; te stellen dat wij niet (voldoende) professioneel

zouden zijn geweest, is een belediging die op niets berust.

Als het centrum voor parlementaire geschiedenis van de Radboud Universiteit, waar Hilde Reiding werkzaam is, zich met de geschiedenis van de Nederlandse Buitenlandse Dienst wil bezighouden, kan het, mits professioneel benaderd, een interessant werkterrein vinden. Ik ben tot hulp gaarne bereid.

---

**Mr dr P. Buwalda** was van 1951 tot 1991 werkzaam voor de Dienst Buitenlandse Zaken.

# Repliek Hilde Reiding

---

## Professionaliteitsdiscussie nader toegelicht

Oud-ambassadeur Piet Buwalda struikelt over enkele inleidende zinnen in mijn recensie van Irene Schoemakers' boek over vrouwen in de Nederlandse diplomatie. De gewraakte zinnen hadden als doel het onderwerp van dit boek in een wat algemenere context te plaatsen en duidelijk te maken dat het ministerie van Buitenlandse Zaken met zijn tijd meegaat.

De opvatting dat het beeld van een gesloten, aristocratisch en conservatief mannenbolwerk steeds minder van toepassing is en dat de diplomatieke dienst opener, toegankelijker en professioneler is geworden, is echter niet alleen mijn mening, maar volgens de auteur van het besproken boek ook die van vrijwel alle geïnterviewde topdiplomaten (zie onder andere blz. 9-11). Het lijkt er dus op dat ik mij met mijn uitspraken in goed gezelschap bevind.

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog had het ministerie van Buitenlandse Zaken minimaal de reputatie vooral te rekruteren onder mensen uit de sociale bovenlaag van onze samenleving. Wellicht was die reputatie toen al niet meer geheel terecht; het enige dat ik dan ook beweert is dat het beeld van een gesloten, aristocratisch mannenbolwerk in het verleden meer (dus niet perse volledig!) met de feiten in overeenstemming was dan heden ten dage het geval is. Als ik afga op het feit dat de heer Buwalda zichzelf als Groninger jongen beschrijft als één van een groep die als *buitenstaanders* konden worden beschouwd,

mag ik misschien aannemen dat hij deze opvatting in ieder geval tot op zekere hoogte met mij kan delen.

De ergernis die uit Buwalda's reactie blijkt, wordt waarschijnlijk vooral veroorzaakt door het gebruik van het woord 'professioneel'. Zonder nadere toelichting zou men inderdaad kunnen denken dat ik meen dat de diplomatieke dienst tot voor kort werd bemand door een stel hoge heren die hiervoor eerder op basis van hun afkomst dan op grond van hun capaciteiten werden geselecteerd. Dit is wel het laatste dat ik zou willen beweren, en ik ben ervan overtuigd dat hetzelfde ook geldt voor de diplomaten die voor het boek van Schoemakers geïnterviewd zijn.

Wat nu betekent de term 'professioneel'? De 'dikke Van Dale' geeft de volgende betekenisgevende omschrijving: 'aan een of het beroep eigen: *professionele kwaliteiten*'. Professionaliteit hangt dus samen met bepaalde kwaliteiten die aan het beroep eigen zijn. Deze kwaliteiten en de eisen die dientengevolge aan, in dit geval, een diplomaat worden gesteld, zullen door de tijd heen steeds opnieuw worden gedefinieerd, door de diplomaten zelf en door hun omgeving. Ook de diplomaten die actief waren in de jaren waarin Buwalda zijn functie vervulde, hadden ongetwijfeld kennis van zaken en ze voldeden ongetwijfeld aan de professionaliteitseisen van die tijd. Voor Piet Buwalda zal dat zeker gegolden hebben, want ambassadeur in Moskou werd je tenslotte niet zomaar – zeker niet toen, in de jaren van de Koude Oorlog.

In het huidige tijdsgewricht wordt echter meer belang gehecht aan zaken als goed personeelsmanagement, transparante bedrijfsvoering,

openbaarheid en publieke verantwoording. Recente professionaliseringsdiscussies bij het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben dan ook vooral op die zaken betrekking, en ook mijn eigen gebruik van de op zich zelf tamelijk subjectieve term 'professioneel' moet in dat licht geplaatst worden.

---

**Dr Hilde Reiding** is werkzaam bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen.

# Filmrecensie Jort Hemmer

---

## Somalië en het onheil van de niet geleerde les

### **Black Hawk Down**

Regie: Ridley Scott | Productie: Sony Pictures | Jaar: 2002 | Info: kleur, 144 minuten | Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD | International sales: [www.bol.com](http://www.bol.com), [www.amazon.com](http://www.amazon.com), *Free Record Shop en the Music Store*

---

In december 1992 bestormen Amerikaanse mariniers de stranden van Mogadishu, de hoofdstad van Somalië, waar sinds de ineenstorting van het regime van Siad Barre een jaar eerder verscheidene clanmilities in een fel gevecht om de heerschappij verwickeld zijn. Het bleek het startsein van een multinationale militaire interventie die in eerste instantie tot doel had de humanitaire assistentie aan de noodlijdende Somalische bevolking te waarborgen. Onder aanvoering van de Verenigde

Staten werd vooral getracht een einde te maken aan de wijdverbreide plundering van de voedselhulp, een geliefd doelwit van de strijdende facties. Al snel werd het ambitieniveau van de missie opgeschroefd: in mei 1993 namen de Verenigde Naties het commando over en gingen de inspanningen zich richten op herstel van de orde en wederopbouw van de staat. Op initiatief van de Verenigde Staten werd het uitschakelen van Mohamed Farah Aideed, een machtige krijgsheer, die een belangrijk

deel van Mogadishu onder controle had, onderdeel van de bijbehorende strategie.

Op 3 oktober 1993 vallen Amerikaanse elitetroepen op klaarlichte dag een gebouw in het centrum van Mogadishu binnen om naaste medewerkers van generaal Aideed te arresteren; een geheime onderneming, die slechts dertig minuten had moeten duren. Wanneer twee van hun 'Black Hawk'-helikopters uit de lucht zijn geschoten, komen enkele Amerikaanse militairen echter vast te zitten in een door vijandige milities bezet gedeelte van de stad, alwaar zij verstrikt raken in een slepend vuurgevecht met hun Somalische opposenten. Pas de volgende ochtend worden zij door bijspringende Pakistaanse VN-troepen uit hun benarde situatie verlost.



*Black Hawk Down* vertelt het verhaal van deze desastreus verlopen operatie, die in totaal achttien Amerikaanse levens kostte en het westerse optimisme over de praktijk van humanitaire interventies, dat direct na de Koude Oorlog overheerste, aanzienlijk temperde. In de bijna twee en een half uur durende film van de Britse regisseur Ridley Scott staat de overlevingsstrijd van de Amerikaanse militairen in de binnenstad van Mogadishu centraal. Ratelende geweren, spectaculaire ontploffingen en hun bloedige slachtoffers domineren het beeld. Een poging het verhaal achter al dit geweld te vertellen, blijft goeddeels achterwege. Scènes van gesprekjes tussen soldaten over het nut van hun missie in Somalië en van oorlogvoering in haar algemeenheid ogen tamelijk plichtmatig. *Black Hawk Down* lijkt, kortom, vooral bedoeld om de harten van liefhebbers van het actiegenre sneller te doen kloppen. Pas wanneer vlak voor de eindaftiteling melding wordt gemaakt van de ruim duizend Somaliërs die tijdens de gebeurtenissen op 3 en 4 oktober 1993 zijn gedood, herleeft het besef van de plaats van (gevechts)handeling: Somalië, dus. Als kijker zou je het bijna zijn vergeten.

Maar met een beetje goede wil kan aan de film wel een waardevolle les opgehangen worden, één met de nodige actualiteitswaarde bovendien. Op het moment van schrijven dreigt ook de vijftiende poging sinds 1991 om het centraal gezag in Somalië te herstellen, te mislukken. Troepen die loyaal zijn aan een begin dit jaar geïnstalleerde transitieregering vechten om Mogadishu met radicaal-islamistische opstandelingen, die al in grote delen van het land de dienst uitmaken. President

Sjeik Sharif lijkt de wanhoop nabij en heeft de internationale gemeenschap, buurlanden voorop, verzocht te interveniëren.

De vrees dat Somalië in handen valt van moslimextremisten, voedt het draagvlak voor een dergelijk militair ingrijpen, alsook de wetenschap dat de strijd tegen piraterij in de Golf van Aden gebaat zou zijn bij enige stabiliteit op het Somalische vasteland. Buitenstaanders *kunnen* de oorlog in Somalië echter niet beëindigen. En gewapende inmenging in Somalië's interne aangelegenheden, zo leert *Black Hawk Down*, doet meer kwaad dan goed. Met recht een les om te onthouden.

---

**Jort Hemmer** is als onderzoeker verbonden aan de *Conflict Research Unit* van het Instituut Clingendael.

---

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

# Boekbesprekingen

## Verantwoordingsprocessen en vredesmissies

**Christ Klep**

**Somalië, Rwanda, Srebrenica, De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies.**

*Amsterdam: Boom, 2008:*

*408 blz.; 25,- euro; ISBN: 978-90-8506-668-2*

'Policy fiascoes', zo kwalificeert historicus Christ Klep de Canadese vredesmissie naar Somalië in 1993, de Belgische vredesmissie naar Rwanda in 1994 en de Nederlandse vredesmissie naar de Bosnische enclave Srebrenica in 1995. In zijn Utrechts proefschrift *Somalië, Rwanda, Srebrenica, De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies* staat de vraag centraal waarom na afloop van deze missies het zo lang onduidelijk is gebleven wie verantwoordelijk was voor het falen ervan.

Bij de Canadese deelname aan de *United Task Force* (UNITAF) ging het om het moreel disfunctioneren van het *Canadian Airborne Regiment*, als gevolg waarvan het regiment twee jaar later werd opgeheven. Gefrustreerde, dronken militairen van dit regiment hadden een valstrik geplaatst, waarbij een Somaliër werd doodgeschoten. Daarnaast had een Canadese militair een 16-jarige Somaliër doodgemarteld. Hij pleegde enkele weken later zelfmoord.

Bij de Belgische missie naar Rwanda betrof het een patrouille van tien Belgische para's die deel uitmaakten van de *United Nations Assistance Mission in Rwanda* (UNAMIR). Zij werden in de hoofdstad Kigali omsingeld door Rwandese Hutu-soldaten en op wrede wijze afgeslacht. De primaire vraag was of de Belgische commandant Marchal het bloedbad had kunnen voorkomen. Maar een andere vraag is of de terugtrekking

van de Belgische militairen op last van het kabinet-Dehaene de weg vrij maakte voor de genocide in Rwanda.

De Nederlandse deelname aan de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) in Bosnië-Herzegovina kwam in juli 1995 tot een voortijdig einde, toen bij een aanval van de Bosnische Serviër Mladić Srebrenica als 'safe area' ophield te bestaan. De verwachte luchtsteun was uitgebleven en achtduizend moslims werden door Bosnisch-Servische troepen weggevoerd om vermoord te worden. De Nederlandse militairen werd verweten dat zij slechts hadden toegekeken.

De studie van Klep richt zich vooral op de daadwerkelijke *verantwoordingsprocessen*: welke mechanismen, tactieken en instrumenten werden door betrokkenen ingezet of benut om rekenschap af te leggen? Hoe verliep dit proces en met welke uitkomst? Anders gezegd: hoe werd rekenschap afgelegd? Parallel hieraan loopt als rode draad door de studie de vraag hoe het afleggen van rekenschap werd ingevuld. Het antwoord op deze vraag bepaalde uiteraard in hoge mate de gebruikte tactieken en instrumenten en zo het verloop van het verantwoordingsproces.

Klep benadert zijn vraagstelling vanuit vier (deels overlappende) invalshoeken, te weten de rol van nabestaanden en kritische media als 'buitenstaanders'; de politieke en de organisatorische verantwoordingsprocessen en de daarbij behorende

verantwoordelijkheidsinvulling; en de rol van de onderzoekscommissies. Deze invalshoeken vormen het kader voor de vraag of er sprake was van een vrijwillige invulling (actief dan wel passief) van verantwoordelijkheid of van een gedwongen toedeling.

De auteur maakt hierbij gebruik van het onderscheid dat de Duitse socioloog en historicus Max Weber maakt tussen gezindheidsethiek en verantwoordelijkheidsethiek. *Gezindheidsethiek* gaat uit van moreel hoogstaande intenties en daden, waarbij de praktische gevolgen hieraan ondergeschikt zijn. Begrippen als goede bedoelingen, intenties, een zuiver geweten en een symbolisch gebaar staan dan centraal. *Verantwoordelijkheidsethiek* daarentegen beoordeelt handelen wél primair op de haalbaarheid en de mogelijke gevolgen. Deze ethiek richt zich op de weging van doel-middelcombinaties, bezien vanuit de effecten van een keuze. Begrippen als consequenties staan dan centraal. Bijvoorbeeld de vraag of de prijs om een doel te behalen niet té hoog is, in termen van mensenlevens.

Het is niet zo verrassend wanneer Klep concludeert dat vooral de nabestaanden en onderzoeksjournalisten een gezindheidsethische invalshoek hanteerden, terwijl de regeringen en coalitiepartijen eerder verantwoordelijkheidsethisch redeneerden. Ook Max Weber meent immers dat politiek is gekenmerkt en ook moet zijn gekenmerkt door verantwoordelijkheidsethiek. Maar dat laat uiteraard onverlet dat politici wel verantwoordelijkheid moeten *afleggen* en zo nodig consequenties daaraan moeten verbinden. Anders gezegd, politici moeten bereid en in staat zijn gemaakte keuzen publiek te verantwoorden.

Hoewel de missies verschillend waren, constateert Klep toch ook duidelijke overeenkomsten. Zo gaven de politieke, ambtelijke en militaire organisaties er blijk van hun verantwoordelijkheid grotendeels uit de weg te gaan. De betrokken ministers traden niet af en parlementariërs maakten hun controlerende taak vaak ondergeschikt aan loyaliteit tegenover politiek geestverwante ministers. In het laatste geval was in plaats van dualisme sprake van monisme. Anders gezegd, in het parlement was geen tegenstelling tussen regering en parlement, maar tussen de coalitie en de oppositie. In alle drie landen bleken regering en parlement zó met elkaar verweven, dat het proces van verantwoording ongeloofwaardig werd.

Betrokken regeringscoalities wilden ook niet opstappen, omdat zij dan zelf schuld zouden bekennen. Ten slotte bestond er de vrees voor schadeclaims, maar ook voor verlies aan geloofwaardigheid. Het betrof immers dezelfde politieke partijen die met grote meerderheid vóór deelname aan de missie hadden gekozen.

Maar ook wat betreft de verwerking door het militair apparaat bleken militaire organisaties niet gemakkelijk fouten te willen toegeven. Zo stonden in alle drie landen de militairen afwerend tegenover iedere kritiek van buitenaf.

In alle drie gevallen werden er onderzoekscommissies ingesteld die de feiten boven tafel moesten brengen. Klep meent dat onderzoekscommissies bij politici geliefd zijn, omdat ze lastige problemen bestuurlijk beheersbaar maken. Er komt immers bronnenonderzoek en alle getuigen vertellen hun allang 'versteende' verhaal, waardoor volledige openheid een illusie is. Er komt uiteindelijk een rapport met aanbevelingen, waarop de reactie van de overheid is dat ze alle aanbevelingen al heeft doorgevoerd. Sterker nog, de bereidheid lessen te trekken was een belangrijk argument geweest om de affaires te

kunnen afsluiten. In de woorden van Klep: 'Een combinatie van kritiek en lof, plus de stelling dat de rapporten bij publicatie reeds waren ingehaald door geëntameerd regeringsbeleid.' Wat betreft Nederland constateert Klep dat na Srebrenica de Kamer geprobeerd heeft haar greep op het uitzendbeleid te versterken door het grondwetsartikel 100 (september 2000), dat de regering verplicht de volksvertegenwoordiging in te lichten zodra ze aan een nieuwe missie wil deelnemen, en door uitbreiding van het zogenoemde 'toetsingskader', met zijn politieke en militaire aandachtspunten. Door dit toenemend politiek monisme gaat de Kamer echter medeverantwoordelijkheid voor een missie dragen, een verantwoordelijkheid die in strijd is met het staatsrechtelijk adagium 'de regering regeert, het parlement controleert'.

Twee voorbeelden. Het toenmalig Tweede-Kamerlid Koenders (PvdA) wist in 2001 een meerderheid in de Kamer te verkrijgen voor het zenden van Apache-helicopters naar Djibouti in het kader van de Nederlandse deelname aan de *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UN-MEE). Dit tegen het advies van de Verenigde Naties en de Nederlandse militaire top in. Een ander voorbeeld was de eis van de Tweede Kamer om, tegen de zin van minister Kamp in, in januari 2006 inzage te krijgen in een vertrouwelijk rapport van de Militaire Inlichtingen en Veiligheids-Dienst (MIVD) over de situatie in de Afghaanse provincie Uruzgan.

Een belangrijke les die de internationale gemeenschap in ieder geval uit de missies naar Somalië, het voormalig Joegoslavië en Rwanda heeft getrokken, is dat voor de nieuwe 'complexe' vredesoperaties het traditionele 'blauwhelm'-concept niet meer voldoet. Vooral het rapport van de commissie-Brahimi, dat medio 2000 verscheen, fungeerde als katalysator in een ontwikkeling die ertoe heeft geleid dat VN-blauwhelmen robuuster worden

uitgerust en niet alleen in geval van zelfverdediging met geweld mogen optreden. Dit mede als uitvloeisel van mandaten die hier veel meer ruimte voor laten.

Tot slot. De gedegenheid waarmee Klep zijn omvangrijke onderzoek heeft verricht, dwingt bewondering af. Zijn proefschrift houdt politici, ambtenaren en militairen een duidelijke spiegel voor. Want ondanks de vele onderzoekscommissies bleven belangrijke vragen onbeantwoord. 'De waarheid komt niet boven,' luidde in *NRC Handelsblad* de kop boven een interview met de auteur op 28 februari jl. Een kernachtiger samenvatting van zijn zeer geslaagde proefschrift is niet denkbaar.

Kees Homan

---

**Generaal-majoor der Mariniers b.d., mr drs Kees Homan** is als adviseur verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

# Samenwerking bij crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten moet beter

Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV)

## Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten - de noodzaak van een samenhangende aanpak.

Den Haag: AIV, maart 2009, advies nr. 64;

68 blz. + bijlagen (te downloaden van: [www.aiv-advies.nl](http://www.aiv-advies.nl))

Op verzoek van de ministers Van Middelkoop, Koenders en Verhagen heeft de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) eind maart 2009 de nota *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten – de noodzaak van een samenhangende aanpak* uitgebracht. De centrale vraag is hoe politieke, militaire en ontwikkelingsdoelstellingen zich tot elkaar verhouden en in hoeverre deze doelen te verenigen zijn in een samenhangende aanpak. Vrijelijk vertaald is de vraag: onderzoek nu eens waarom die samenwerking bij de integrale benadering of 3D (*diplomacy, defense and development*)-benadering steeds zo moeizaam loopt? En hoe een geïntegreerde samenwerking *idealiter* vorm zou moeten krijgen.

Na de beleidsnotitie over fragiele staten van minister Koenders, die in november 2008 was uitgekomen, en andere strategische en theoretische discussies over fragiele staten, is deze AIV-nota een *reality check* van de huidige aanpak van crisisbeheersingsoperaties. Eerdere discussies werden gekenmerkt door theoretische uiteenzettingen over het herstellen van het verbroken sociaal contract tussen burger en overheid in fragiele staten, door een eenzijdige aandacht voor versterking van de uitvoerende macht van fragiele staten of door het stimuleren van een democratiseringproces naar westers model. Deze nota wisselt deze theoretische benadering uit eerdere beleidsdiscussies over fragiele staten in voor een genuanceerde en transparante uiteenzetting over mogelijkheden, dilemma's en vooral praktijkervaringen. Een heldere keuze is bijvoorbeeld dat de

nadruk in eerste instantie moet liggen op veiligheid en stabiliteit en de opbouw van lokale instituties op het gebied van de rechtsstaat en dat er zo snel mogelijk een aanvang moet worden gemaakt met duurzame ontwikkeling. Verkiezingen – een van de belangrijkste onderdelen van eerdere crisisbeheersingsoperaties – belanden daarmee op het tweede plan.

Werkelijk begrijpen van de lokale situatie en inzicht in elkaars rollen en mandaten blijken doorslaggevend voor het welslagen van een operatie. Het gaat om 'situational awareness'. Elke operatie moet wat betreft besluitvorming en legitimiteit geënt zijn op lokale praktijken en gebruiken. Als aan deze voorwaarde niet is voldaan, is elke interventie gedoemd te mislukken. We moeten nuchter zijn ten aanzien van de te behalen resultaten en bescheiden in de doelstellingen. In Nederland is de samenleving al niet maakbaar, laat staan in fragiele staten. Het enkel militair ingrijpen – succesvol of niet – biedt géén oplossing. De oplossing moet worden gevonden in de politiek. De aanpak moet niet uitgaan van een groot, vaag plan (*grand design*), maar gericht zijn op concrete, hanteerbare (tussen)doelen, die inzicht geven in de rollen van de diverse partners. Dit in overleg met de lokale actoren.

De belangrijkste conclusie van de nota is verder dat deze operaties beter kunnen en ook beter moeten, vooral als het samenwerking tussen diplomatieke, militaire en ontwikkelings-samenwerkings- en andere, civiele partners betreft. Op de drie onderscheiden niveaus (lokaal,

nationaal en internationaal) lopen de conclusies overigens uiteen. Het meest positief is de AIV nog over samenwerking op lokaal niveau waar Nederland actief is, bijvoorbeeld in Uruzgan. Op Nederlands, nationaal, niveau is de samenwerking zeker vatbaar voor verbetering en moet Algemene Zaken de coördinerende rol hebben over Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Het meest kritisch is de nota over de internationale samenwerking, d.w.z. de samenwerking tussen en binnen organisaties als de EU, de NAVO en de VN. Het ontbreekt internationaal vooral aan duidelijke civiele leiding en coördinatie. Nederland dient dan ook niet alleen de samenwerking binnen en tussen de internationale organisaties te bevorderen, maar internationaal ook eisen te stellen, voordat besloten wordt aan een missie deel te nemen.

Deze ervaringen en conclusies komen zeer realistisch over. Toch blijft de nota wel erg beschrijvend en praktisch. Natuurlijk bestaat er nog steeds koudwatervrees tussen militairen en ontwikkelingswerkers en beconcurreren internationale organisaties elkaar soms eerder dan dat ze samenwerken. Ook is het soms zo dat NGO's liever eigen vlaggen planten en huiverig zijn voor samenwerking in een militaire context vanwege de perceptie van partijdigheid. Maar er is meer dan dat.

In de nota komt (terecht) naar voren dat 'situational awareness' en ontwikkelingen in de lokale en regionale context van fundamenteel belang zijn voor de te kiezen strategie en dat oplossingen nooit alleen militair mogen zijn, maar altijd gebaseerd dienen te zijn op de politieke processen en contacten met de lokale bevolking. Deze constatering is feitelijk een majeure koerswijziging ten opzichte van eerdere crisisbeheersingsoperaties, die veel meer een van bovenaf gepland en formeel karakter hadden, met nadruk op bijvoorbeeld een nieuwe grondwet en verkiezingen. Maar waar de nota dan niet op

ingaat, is dat dit natuurlijk ook een ander samenwerkingsmodel vergt.

Het zwaartepunt van de coördinatie moet meer in het veld liggen, want alleen daar kan de lokale context het beste worden beoordeeld. Als je werkelijk flexibel wilt kunnen inhaken op lokale ontwikkelingen, zou je feitelijk ook steeds je planning moeten veranderen. De keerzijde hiervan is dat Den Haag alleen over de *hoofdlijnen* kan meebeslissen. De nota rept terecht over *complexity management*, d.w.z. *management* in een situatie die dermate onoverzichtelijk en onvoorspelbaar is, dat planning per definitie gecompliceerd wordt.

De nota stelt dat de casus Uruzgan gebruikt wordt voor het trekken van lessen voor een meer samenhangende aanpak. En die lessen zijn ook zinvol. De keerzijde hiervan is echter dat de laboratoriumsituatie in Uruzgan zeer atypisch is voor de Nederlandse rol in de doorsnee crisisbeheersingsoperatie, als die er al zou zijn, o.a. in de zin dat Nederland grootschalig en vooral militair dominant aanwezig is in Uruzgan.

In andere crisisbeheersingsoperaties heeft Nederland ook een heel andere rol. In Soedan of Kosovo gaat het erom dat de totale crisisbeheersingsoperatie geïntegreerd is, niet speciaal dat de Nederlandse inbreng geïntegreerd is. Het belang van intra-Nederlandse coördinatie is belangrijk voor Uruzgan; daar runt Nederland een hele provincie en kan het tot op zekere hoogte zelf de situatie naar zijn hand zetten. Dit geldt veel minder voor andere crisisbeheersingsoperaties. In Tsjaad was Nederland slechts een radertje in een internationale operatie, met andere vereisten ten aanzien van afstemming.

NGO's worden in de nota te veel geportretteerd als uitvoerders van overheidsbeleid of als instrumenteel in een legitimatieproces van overheidsbeleid. Juist waar de 'situational awareness' centraal staat, waar oplossingen in het politieke vlak liggen, spelen percepties en contacten een rol. Juist NGO's beschikken over andere, unieke ingangen in een lokale samenleving en kunnen daarmee zeer goede partners en wegbereiders

zijn bij vredesbemiddeling. Deze rol wordt in dit Advies minder belicht.

De nota verdient gelezen te worden door politicologen, militairen, ontwikkelingswerkers en ambtenaren om op de hoogte te raken van de meest recente ontwikkelingen rond crisisbeheersingsoperaties. Ook al zou je kritiek kunnen hebben op de vraag naar hoe een geïntegreerde samenwerking *idealiter* vorm zou moeten krijgen – wie heeft daar nu werkelijk baat bij? – tegelijkertijd gaat het antwoord van de AIV – nuchterheid en bescheidenheid – ook wel gemakkelijk voorbij aan keuzemomenten die er wel degelijk liggen in het opzetten van crisisbeheersingsoperaties.

*Johan te Velde*

---

**Johan te Velde** is werkzaam als freelancer op het terrein van beleid en praktijk van fragiele staten. Hij heeft gewerkt voor SNV in de Balkan en in Soedan, voor IKV Pax Christi gericht op Afrika en voor de OVSE in Kosovo.

---

## Guantánamo gefileerd

**Murat Kurnaz**

**In de hel van Guantánamo: vijf jaar in de beruchtste gevangenis ter wereld.**

*Amsterdam: Uitgeverij Forum, 2009; 256 blz.; 18,95 euro; ISBN: 978-90-492-0002-2 (oorspr. uitgave: Berlijn: Rowohlt, 2007)*

Ruim vijf jaar na zijn arrestatie in Pakistan werd Murat Kurnaz, een Duitse staatsburger van Turkse komaf, op 24 augustus 2006 vrijgelaten uit Guantánamo Bay. Ondanks zijn vrijspraak werd hij geketend aan de vliegtuigvloer, geblinddoekt en bewaakt door 15 militairen met een militair vliegtuig overgebracht naar de militaire vliegbasis Ramstein in Duitsland. Maanden van overleg tussen bondskanselier Merkel en

president Bush waren aan de vrijlating van Kurnaz voorafgegaan.

In dit boek vertelt Kurnaz zijn verbazingwekkende relaas over zijn arrestatie in Pakistan, ondervragingen en gevangenschap in Pakistan, Afghanistan en uiteindelijk Guantánamo Bay. Hij beschrijft zeer gedetailleerd hoe hij en vele anderen werden mishandeld, verminkt en vernederd. Alles onder het mom van zijn vermeende lidmaatschap van Al

Qaida. Zijn boek is niet alleen verbazingwekkend vanwege de 'ondervragingsmethoden' van zijn martelaars, maar ook vanwege het gebrek aan respect voor mensenrechten bij hen die de mensenrechten hoog in het vaandel zeggen te hebben. Niet alleen zijn er de Amerikaanse ondervragers, maar ook spelen Duitse en Turkse agenten een meer dan dubieuze rol bij het vinden van de 'waarheid'.

In 2001 vertrekt Murat Kurnaz op negentienjarige leeftijd naar een Koranschool in Pakistan om kennis over de islam op te doen. Reden voor zijn wens om meer over de islam te weten te komen, is het feit dat hij een Turkse islamitische bruid heeft gevonden en pas met haar wil trouwen als ook hij voldoende

kennis van de islam heeft opgedaan. Na omzwervingen langs een aantal Koranscholen is hij op weg terug naar Duitsland als hij in Peshawar door de Pakistaanse politie wordt aangehouden en voor 3.000 dollar wordt verkocht aan de Amerikanen.

Kurnaz' relaas over zijn gevangenschap in Peshawar en later Kandahar tart iedere vorm van menswaardigheid. Aan zijn voeten hangend wordt hij blootgesteld aan elektrische schokken. Als hij niet antwoordt wat van hem verlangd wordt, wordt hij geslagen en geschopt. Dat is echter nog maar het begin van jarenlang fysiek en geestelijk gemartel. In zijn boek zegt hij dat pijn bij het leven hoort....

In Guantánamo begint zijn ellende pas echt. Te dicht bij het hek komen, dieren en vogels een broodkruimel voeren, praten of de verkeerde kant opkijken – het zijn allemaal redenen om hem te bestraffen. Hij moet zich naakt aan de vrouwelijke bewakers tonen, die hem vervolgens op allerlei manieren vernederen; hij wordt dagenlang opgesloten in een container waarvan de luchttoevoer wordt afgesloten; en hij wordt constant geïntimideerd en gemarteld door

bewakers en ondervragers. Van dit relaas had de Spaanse Inquisitie nog een hoop kunnen 'leren' om opstandigen hun misdaden te laten bekennen.

De rol van de Duitse regering in het verhaal van Kurnaz is verre van fraai. Al in 2002 boden de Amerikanen aan om hem vrij te laten, maar de Duitse regering wilde daar niet van weten. Er werd zelfs overwogen hem niet meer in Duitsland toe te laten en naar Turkije te laten uitwijzen. In oktober 2002 informeert de Duitse veiligheidsdienst de CIA dat, in het geval Kurnaz wordt vrijgelaten, de uitdrukkelijke wens geldt dat hij niet naar Duitsland wordt uitgewezen.

Pas als Angela Merkel bondskanselier wordt, komt er weer schot in de zaak-Kurnaz, maar dat is bijna vier jaar later. Al die tijd leeft Kurnaz in hokken van gaas, waarin hij overdag alleen mag zitten en 's nachts alleen op zijn rug mag slapen. Bij zijn terugkeer in Duitsland was er sprake van dat zijn verblijfsvergunning niet zou worden verlengd, omdat hij de aanvraag niet op tijd had ingediend tijdens zijn verblijf in Guantánamo. Ook de Turkse regering deed een duit in het zakje en was er als de kippen

bij om Kurnaz direct na zijn vrijlating op te roepen voor zijn dienstplicht in Turkije.

Als slechts een deel van dit boek waar zou zijn, moeten we ons ernstig afvragen of een discussie over mensenrechten nog zin heeft. Als 'geciviliseerde' staatsburgers van rijke democratische naties zich verlagen tot weezinwekkende praktijken om zogenaamd de waarheid boven water te krijgen en 'wij' daar niets tegen doen, dan moeten we ons diep schamen en nooit meer de vinger opheffen naar hen die anders denken en doen.

Het boek van Murat Kurnaz moet op zijn minst aanzetten geven om na te denken over de grenzen van 'ondervragingstechnieken' in relatie tot vermeende gedragingen en mogelijke effecten op de 'tegenpartij'. Neem daarbij de wetenschap in ogenschouw dat 'gevoelige' informatie maar van zeer beperkte houdbaarheid is; hoogstens dagen.

*Sjors Callenbach*

---

**George P. Callenbach** is plv. hoofd van het *Clingendael Security & Conflict Programme* (CSCP).

---

## Europees Parlement: steeds meer macht, steeds minder stemmen

**Gerrit Voerman & Nelleke van de Walle**

**Met het oog op Europa – Affiches voor de Europese verkiezingen, 1979 – 2009.**

*Amsterdam, Boom, 2009;*

*(in samenwerking met het Montesquieu Instituut)*

*144 blz.; 15,- euro; ISBN: 978-90-8506-822-8*

---

Dit boekwerk, dat uit de sfeer van het Groningse Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen stamt, wordt zeer verlevendigd door posters. Maar het biedt veel meer. Om te beginnen een overzichtelijke aanloop over de opstelling van de politieke partijen tegenover

de Europese integratie in de jaren 1945-1979, dus tot aan de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement. We lezen over het federale enthousiasme van KVP en PvdA in de jaren '50 van de vorige eeuw; over de aanvankelijke terughoudendheid van ARP, CHU en

VVD; over de scepsis van premier Drees, maar ook over de stuwende kracht van de partijloze minister Beyen, die de voor hem voorziene rol van waakhond bij de van Europese missiedrang verdachte KVP-minister Luns inruilde voor het ontwerpen van een plan dat mede de grondslag vormde van de EEG. In de Kamer zaten de supranationals, 'federasten' volgens minister Stikker, terwijl achtereenvolgende kabinetten een meer intergouvernementele inslag toonden.

In kort bestek passeren de revue: het mislukte project van de Europese Defensie Gemeenschap, de doorstart met de EEG, de stagnatie veroorzaakt door de Franse president De Gaulle en de eurosclerose

van de jaren zeventig en tachtig. Kortom, een nuttige 'refresher course'.

Aan elke Europese verkiezing wordt een hoofdstuk gewijd en er is een extra chapter over het referendum van 2005 over het Grondwettelijk Verdrag. Steeds passeren de opstelling van de partijen en de lijsttrekkers, de programma's en manifesten, al dan niet gecomponeerd in samenwerkingsverbanden met geestverwanten uit andere Europese landen, de campagnes en de uitslagen, voorzien van tabellen en kanttekeningen, de revue. Handzaam materiaal, toegankelijk opgeschreven.

Je krijgt een goed inzicht in een aantal lijnen die het tableau van dertig jaar Europese verkiezingen tekenen. De opkomst bijvoorbeeld. De gemiddelde opkomst in de EG/EU werd iedere verkiezing geringer; van 63% in 1979 naar 44% in 2004. De tekst is in april 2009 afgesloten, zodat niet vermeld kon worden dat in 2009 de opkomst weer dieper was gezakt, tot iets boven de 43%. In Nederland zijn we gezakt van 58% in 1979 naar iets onder de 37% dit jaar. Met een dieptepunt in 1999 (onder de 30%) en een niet verklaard sprongetje omhoog in 2004 (bijna 40%). In dertig jaar heeft niemand een oplossing kunnen verzinnen. Is die er?

Een andere lijn. De Europese verkiezingen bestaan uit een reeks parallel geschakelde nationale verkiezingen. Moeten we echte Pan-europese verkiezingen houden? Is de tijd daar rijp voor? Voelt enige regering daarvoor? Er is wel activiteit over de grenzen heen tussen gelijkgestemde politieke partijen. Het verst zijn daarmee de christen-democraten en geestverwanten (Europese Volkspartij, EVP), de sociaal-democraten (Partij van Europese sociaal-democraten, PES) en de liberalen (*European liberals, democrats and reformists*, ELDR). Die drie stromingen vormden al fracties in de Europese assenblées voor

de eerste rechtstreekse verkiezingen in 1979. De namen EVP en PES zijn lichtelijk bedrieglijk: het zijn eerder *federaties* dan echte politieke partijen. Later kwamen daar de Groenen en vele andere samenwerkingsafspraken bij. De Britse en Deense conservatieven hebben jarenlang in de EVP-fractie gezeten, maar kondigden vóór de laatste verkiezingen aan dat ze weer een eigen fractie zouden stichten. De samenwerking tussen ChristenUnie en SGP kwam na de verkiezingen in moeilijk vaarwater.

Vaak zijn de fractieafspraken technische akkoorden, die budgetten en personele assistentie moeten waarborgen. Toch hebben de grensoverschrijdende partijcontacten een functie. Er komen netwerken van gelijkgezinden tot stand. Zo heeft de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht veel te danken aan intensief EVP-topoverleg, terwijl de aanwijzing van Romano Prodi als voorzitter van de Europese Commissie een snelle actie was van de zijde van de PES. De uitwisseling van ideeën bevordert beleidsvorming op menig terrein (crisis, Schengen).

Interessant is ook de permanente worsteling of men de verkiezing ingaat met een Europees dan wel een nationaal programma/manifest/platform/tienpuntenplan/appel, enz. De grote partijen hebben altijd twee smaken. Iedere verkiezing is het soortelijk gewicht weer anders, maar het Europese document heeft doorgaans een vrijblijvender karakter dan het nationale.

Aan de teksten is af te lezen dat de bedenkingen tegen de Europese constructie en het Europese beleid, noem het voor het gemak eurosceptis, toenemen. Het verschijnsel is evident, de redenen zeer divers en in de tijd verschillend. Enkele jaren terug was zorg over de (te snelle) uitbreiding dominant, nu lijken de dubbele crisis en de onzekerheid over de toekomst de kiezer te benauwen.

Hoe daarmee om te gaan? Het

lijkt raadzaam de eigen opvattingen op de eerste plaats te zetten en daarna pas het aanbrengen van nuanceringen. Het CDA zou daar eens over na kunnen denken. Het is frappant dat in het huidige eurosceptische klimaat in ons land D66 en GroenLinks met een pro-Europese aanpak succes boekten. Of scoorden zij zo goed omdat ze in de oppositie vertoeven? Maar dan had de SP ook moeten winnen.

Het is verleidelijk als men in de oppositie vertoeft en de zittende regering niet bijster populair is, de Europese campagne nationaal in te kleuren. Succes is daarbij niet verzekerd. De auteurs vermelden dat de PvdA zo'n strategie in 1979, 1984, 1989 en 2004 hebben toegepast. Drie van de vier keer leverde dat niets op.

Waar staan we met het Europees Parlement en Europa in het algemeen? Het Parlement en de kiezer liggen elkaar niet. Het is geen zaak van bevoegdheden. In de loop der jaren werd de positie van het EP geweldig versterkt. En als het Verdrag van Lissabon de eindstreep haalt, gaat het EP op veel nieuwe punten het laatste woord krijgen. *Het zal niet helpen*. Want de *machtsvraag* ontbreekt in de verkiezingsstrijd. De kiezer heeft geen greep op het Europese bestuur. Is het een idee dat het EP de voorzitter van de Europese Commissie kiest, zonder rekening te hoeven houden met een voordracht van de Europese Raad? De regeringen van de lidstaten zijn echter niet van zins de controle op het Commissievoorzitterschap uit handen te geven. Bovendien wordt de macht van de Commissievoorzitter er niet groter op, nu er straks een permanente voorzitter van de Europese Raad ten tonele verschijnt.

Het Parlement moet rustig zijn werk blijven doen. Het functioneerde de afgelopen periode zonder meer bevredigend. Het grote probleem is de EU zelf. Het bord is leeg. De inspiratie is weg. De markt is er en werkt goed. De munt is er en

beweest prima diensten in de bankencrisis. West- en Oost-Europa zijn herenigd. 'Europa ademt weer met twee longen,' aldus paus Johannes Paulus II.

De angst voor de mondialisering werkt echter verlamdend. Juist die angst moet leiden tot een *nieuw Europees verhaal*. Dat moet gaan over de positie van Europa in de

wereld en steunt op twee pijlers. De eerste is een Europees sociaal-economisch model, met een accent op duurzaamheid, ook in demografisch opzicht. Dat is de *soft power*. De tweede pijler is een opbouw van *hard power*, een veiligheidsbeleid voor het counteren van de reële dreigingen om ons heen. Zonder *hard power* geen invloed. Europa

moet weer aan de slag en niet alleen maar *glotzend* kijken naar Obama.

Jean Penders

---

**Jean Penders** is oud-voorzitter van de Europese Volkspartij (EVP) in het Europees Parlement.

---

## Tussen populisme en wereldburgerschap

**René Cuperus**

**De wereldburger bestaat niet – Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt.**

Amsterdam: Bert Bakker, 2009

342 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-351-3192-7

---

**Adriaan van der Staay**

**Wereldkoers – Culturele groei als mondiaal proces.**

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Augustus, 2009

212 blz.; 19,90 euro; ISBN: 978-90-457-0259-9

Nadat in Europa het communisme was ineengezegen en vervolgens gematigd links zijn ideologische veren had afgeschud, hoopten velen op een wereld vol harmonie. Maar weldra bleek hoe de krampachtige tweedeling uit de Koude Oorlog plaats zou maken voor nieuwe tegenstellingen, evenzeer politiek aangestuurd, maar wel in andere gedaanten. Eerst waren er conflicten die bij gebrek aan beter het etiket 'etnisch' kregen opgeplakt, hoewel die term maar beperkt van toepassing was op Bosnië of Rwanda. Nadien pretendeerde Huntington een veelheid aan fricties te kunnen persen in een mondiaal schema langs enkele religieuze breuklijnen. Adriaan van der Staay, in bovengenoemde opstellenbundel, ziet evenwel niet zo zeer botsingen tussen, maar *binnen* beschavingen en binnen staten. Aan dit laatste had H.J. Schoo in 2004 al op voorhand invulling gegeven: 'Als ideologische tegenstellingen verdwijnen, kan de

tegenstelling volk-elite of volk-establishment de overhand krijgen.'<sup>1</sup>

Die thematiek nu stelt René Cuperus centraal in zijn hier besproken werk. Onder 'elite' verstaat hij in dit verband degenen die luidruchtig hun voordeel doen met de huidige mondialisering, tegenover andere groepen die zich juist de dupe voelen van vervagende grenzen.

Cuperus combineert een uitvoerige literatuurstudie met de teneur van een doordacht politiek pamflet. Zo pleit hij voor een 'beschaafd populisme' om weer aansluiting te vinden bij grote groepen van relatief kansarmen. Zijn term 'populisme' hier heeft helaas verwarring gesticht. Een regen van kwaadaardige vergelijkingen met Wilders en Mussert was zijn deel.<sup>2</sup> Hoewel hij zichzelf op tal van bladzijden uiteraard stevig afzet tegen zulk gedachtegoed, had hij het zich gemakkelijker gemaakt door niet eerst als hoofdkenmerk te noemen van

'elk' populisme: een *valse* opsplitsing in homogene categorieën van 'volk' tegenover 'elite' (blz. 105). Die omschrijving laat immers weinig ruimte voor een beschaafde variant.

Iets dergelijks dreigt wanneer men enkel afgaat op zijn boektitel. Hoezo geen wereldburgers? Uit het hele relaas komt juist naar voren dat die wel degelijk bestaan. De term verwijst dan naar een zich van moedertaal en vaderland loszingende sociale bovenlaag. Wat is prinses Máxima, die bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid te kennen gaf zich in Brussel en New York even goed thuis te voelen als in Buenos Aires en Wassenaar, anders dan een zelfbenoemde wereldburger? Maar de schrijver doelt op een hechtere vorm van burgerschap, die volgens hem voor afzienbare tijd nog een *nationaal kader* vereist.

Democratie en solidariteit laten zich niet zomaar planetair uitvergroten, en zelfs niet op Europese schaal. Zo ontbreekt het wat betreft Europa al meteen aan een bij meerderheid van stemmen beslissende wetgever die desgewenst gerechtshoven in Luxemburg en Straatsburg, wanneer die al te vrijmoedig de 'geest' van verdragen gaan interpreteren, tot de orde mag roepen. Derhalve ziet Cuperus in een geforceerd en pretentius Europees eenheidsstreven geen bescherming tegen wilde mondialisering, maar eerder een ondermijning van bestaande en vooralsnog onmisbare maatschappelijke structuren. Wie nog wel aan het vertrouwde bestel hecht, krijgt al

gauw de scheldwoorden populist en demagoog (of erger) naar zijn hoofd.

Maar waar het Cuperus toch vooral om gaat, is de perceptie van een en ander bij degenen die zich beklemd weten *tussen* enerzijds hoogopgeleiden en anderzijds immigranten, twee groepen die zich beide vaak existentieel niet voluit met Nederland verbonden voelen. Voor die tussengroep en haar door snelle internationalisering gevoede zorgen bestaat nog steeds te weinig aandacht, en die frustratie kan de samenleving lelijk opbreken.

Cultuuroptimist Van der Staay daarentegen lijkt democratie en internationalisering veeleer in elkaars verlengde te zien. De multiculturele belangstelling van Herodotus en de politieke visie van Perikles vormen een Europees erfgoed dat nog met veel profijt in de wereld van nu kan worden uitgedragen. Hij haalt meer dan eens uit naar hen die in 2005 per referendum tegen de Europese grondwet hebben gestemd, overigens zonder dat hij zelf aangeeft wat aan die tekst nu zo onvervangbaar goed was, laat staan waarom honderden bladzijden, over van alles en nog wat behalve over volkssoevereiniteit, de naam 'grondwet' moesten krijgen. Het ligt voor de hand dat er onder die tegenstemmers veel onkundigen waren en mensen met bedenkelijke ideeën. Maar van voorstemmers veronderstellen de Van der Staays wel erg vlot dat die zich met overgave in de tekst hadden verdiept. Hier stuiten we trouwens weer op de tweeslachtige term populisme: hoe kan bijvoorbeeld D66 het pleit voeren voor invoering van de bindende volksstemming, maar zo graag anderen wegzetten als populist?<sup>3</sup>

Cuperus vraagt begrip voor een autochtoon volksdeel dat, na generaties van kansen op maatschappelijke stijging, nu een proces van onvermijdelijk statusverlies tegemoet ziet en een rafelend sociaal vangnet. En dat dan bovendien nog wordt geconfronteerd met een overheid die dit

proces wil verbloemen en met een elite die jubelt over zegeningen van de kenniseconomie en over een cultureel verrijkende massa-immigratie.

Voor de schrijver zijn kwesties van culturele en nationale identiteit essentieel in de door internationalisering verwijde kloof tussen elite en achterblijvers. Maar hoe nationaal denkt eigenlijk het zogeheten 'volk'? Het verklaart zich trots op Nederland en bekijkt tijdens de Olympische Spelen met aandacht de medaillespiegel, maar zou het heftig protesteren indien ons kabinet zonder omhaal aan de elf beste voetballers van de wereld een Nederlands paspoort verstrekte? Als er maar gescoord wordt en de nul gehouden, lijkt eerder het criterium. Stemmers op de PVV klagen dat hun wijk onherkenbaar is verkleurd, maar dragen zelf met kleding en kijkgedrag bij tot een volslagen amerikanisering van straatbeeld en tv-aanbod. Daar hebben de Verenigde Staten geen 'E.A. Poe Instituut' of ander equivalent van Goethe Instituut en Maison Descartes voor nodig. Is dan zo'n *nationaal kader* echt nog nodig voor het beleven van een eigen identiteit? Of geldt bijvoorbeeld voor Europa ook dat het de volksgunst voor zich kan winnen, mits het maar punten scoort? Komt het bovenal aan op *governance* die moet blijken uit resultaten?<sup>4</sup> Waar halen Cuperus en anderen die alles overheersende nationale binding vandaan? Heeft Schoo geen gelijk waar die schreef dat iemand als Paul Scheffer met diens culturele benadering de aandacht afleidde van de economische factor?<sup>5</sup>

Terecht wijst Cuperus dan ook op genoemd dreigbeeld van sociaal-economisch statusverlies bij brede groepen. Maar dit betekent tegelijk dat zijn pleidooi voor een 'populistischer stijl' (blz. 125) in de politiek (uit het landelijke Ledenberaad van zijn PvdA klonk op 4 juli jl. een roep om 'volkse babbels') niet zal baten zolang van hogerhand tegenover die *sociale frustratie* geen wenkend

perspectief kan worden geboden, om het even of dat volks of plechtig gebeurt. En voor de rest wekt de auteur zelf af en toe de indruk dat hij zijn gerechtvaardigde zorgen van culturele, democratische en rechtsstatelijke aard projecteert op groepen die, behalve wanneer men ze opwekt om warm te lopen voor een Europese pseudo-grondwet of voor een massale instroom van anti-westers grootgebrachte immigranten, zich van de gestage afbraak van de nationale staat of cultuur zelden rekenschap geven.

'In iedere samenleving zijn er populaties die stijgen en populaties die dalen, zoals er in de wereld populaties zijn die stijgen of dalen', maar er is 'een keuze tussen een cultuur van de angsten en een cultuur van de hoop', zo schrijft Van der Staay laconiek tegen het eind van zijn geschrift, dat – zelfs voor een bundel – wel erg weinig samenhang vertoont. Waar in het bijzonder die dalende populaties hun hoop op mogen vestigen, vertelt hij er niet bij. Dus dan toch liever de alarmkreet van Cuperus!

*Sam Rozemond*

---

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

## Noten

<sup>1</sup> H.J. Schoo, *Republiek van vrije burgers – Het onbehagen in de democratie*, Amsterdam: Bert Bakker, 2008.

<sup>2</sup> Zo Elsbeth Etty en Dick Pels in *NRC Handelsblad*, 16 juni 2009 (column resp. bijdrage op de internetsite), alsmede Marcel van Dam in *de Volkskrant*, 18 juni 2009.

<sup>3</sup> Vgl. Anton C. Zijdeveld, *Populisme als politiek drijfzand*, Amsterdam: Cossee, 2009, blz. 19, 35.

<sup>4</sup> Zie Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa*, Historische Uitgeverij Brussel, 2009, blz. 25.

<sup>5</sup> Schoo, *a.w. noot 1*, blz. 91.

# De relevantie van religie

Edy Korthals Altes

**Spiritual Awakening. The Hidden Key to Peace and Security, Just and Sustainable Economics, A Responsible European Union.**

Leuven, Parijs, Dudley, MA: Uitgeverij Peeters, 2008 (*Studies in Spirituality Supplement 16, Titus Brandsma Institute*)

235 blz.; 48,- euro; ISBN: 978-90-429-2046-0

Volgens oud-diplomaat Korthals Altes is spirituele opwekking de weg om de levensbedreigende ontwikkelingen van de 21ste eeuw het hoofd te bieden. Een boek over een noodzakelijke onmogelijkheid.

Het boek heeft als centrale boodschap dat spiritualiteit, die de auteur beschouwt als het hart van religie, de sleutel is om te begrijpen hoe deze wereld van militaire overbewapening, economische onrechtvaardigheid en ecologische rampen heeft kunnen ontstaan. Daarnaast biedt spiritualiteit of religie ook een oplossing om te komen tot een wereld van vrede, veiligheid, rechtvaardigheid, duurzaamheid en verantwoordelijkheid. Volgens Korthals Altes, die in de jaren tachtig aftrad als ambassadeur vanwege het Nederlandse standpunt ten aanzien van kernwapens, is de mens scheefgegroeid in zijn relatie tot respectievelijk de mens, de natuur, materie en het transcendent. Alleen herstel van die relaties kan een antwoord bieden aan de enorme uitdagingen en bedreigingen waar de wereld voor staat. De sleutel daarbij is dat de verhouding tot het transcendent bepalend is voor de verhouding tot mens, natuur en materie.

Het boek *Spiritual Awakening* is opgebouwd uit vier delen en een epiloog. In het eerste deel geeft de auteur een analyse van de bedreigingen waaraan de mensheid blootgesteld wordt en een diagnose hoe het zo heeft kunnen komen. Hij besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de rol van de Verlichting. In deel twee legt de oud-diplomaat uit welke rol spiritualiteit speelt in religies en hoe spirituele vernieuwing de voorwaarde is tot radicale ver-

andering. Hij wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan het christelijk geloof, waar hijzelf een vertegenwoordiger van is. Interessant genoeg gaat hij ook de discussie aan of religies en de fundamentalistische stromingen daarbinnen wel in staat zijn tot onderlinge samenwerking en of dat niet leidt tot syncretisme.

Vanuit zijn ervaring als medevoorzitter van de *World Conference on Religion and Peace* (WCPR) geeft hij aan dat samenwerking tussen religies vaak leidt tot wederzijds respect en verdieping van het geloof. De auteur toont zich over dit onderwerp pragmatisch: 'Het idee is niet dat we een wereldtempel voor alle religies opzetten. De kernvraag is wat religies samen kunnen doen om conflict te voorkomen, conflicten op te lossen, moeite en pijn te verlichten en discriminatie en intolerantie te vermijden.'

Het daaropvolgende deel bestaat uit een behandeling van de vraagstukken economie en vrede en veiligheid, zoals die uit de diagnose van het eerste deel voortvloeien. De auteur gebruikt dezelfde opzet in het vierde deel als hij aandacht besteedt aan de Europese Unie en de wegen die zij zou kunnen inslaan om te komen tot een rechtvaardige, veilige en duurzame plek op deze wereld. In dit deel worden ook suggesties gedaan om de kerk in dit proces een relevante rol te geven. Het deel sluit af met de vraag: 'wat kan ik doen?' en loopt vervolgens vloeiend over in een boeiende epiloog, waarin de auteur aangeeft wat hij zelf heeft willen doen en om welke reden.

Het boek staat niet op zich zelf. Sinds ongeveer tien tot vijftien jaar is er een debat gaande over de rol van religie in de Internationale

Betrekkingen. Kort samengevat komt de discussie hierop neer dat sommigen het vakgebied van de Internationale Betrekkingen verwijten de rol van religie te hebben genegeerd. Deze kritiek kreeg vooral vorm in het boek *Religion, the Missing Dimension of Statecraft*. Sindsdien zijn er verscheidene boeken verschenen waarin die, al dan niet aanwezige, rol van religie wordt geanalyseerd en komt men met alternatieve benaderingen. Het boek ter bespreking is een waardevolle aanvulling, omdat het vanuit een binnenperspectief schildert hoe religie kan bijdragen of inspireren tot een betere wereld. Dat wordt mede veroorzaakt door de openhartige wijze waarin de auteur positie durft te kiezen en de praktische gerichtheid van de analyses. Dat betekent echter nog niet dat het boek ook *realistisch* is en dat is tevens mijn centrale punt van kritiek op dit waarde(n)volle boek.

Korthals Altes stelt feitelijk dat wanneer de individuele mens tot spirituele bezinning (hij gebruikt hierbij het woord bekering) komt, dat de sleutel vormt tot een betere wereld dan de huidige. Dit is precies de situatie die Kenneth Waltz bespreekt in zijn boek *Man, the State and War*. De situatie waar Korthals Altes naar streeft, is feitelijk alleen mogelijk wanneer alle mensen op aarde heilig zouden zijn. Het probleem is dat één onheilige al genoeg is om roet in het eten te gooien. Dit wordt des te dramatischer als het niet gaat om een individu, maar om een heel land. Mijn vraag als lezer is dan ook: hoe kunnen we dit prijzenswaardige boek realiseren in een wereld waarin een wereldregering ontbreekt, een wereld die Heldring zou omschrijven als de wereld van het 'menselijk tekort' en Reinhold Niebuhr theologisch zou duiden als zondig. Misschien ligt daar de sleutel wel.

Simon Polinder

**Simon Polinder** MA is als promovendus verbonden aan de faculteit Theologie en Godsdienstwetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

# Signalementen

**Nancy Snow & Philip M. Taylor (red.)**

**Routledge Handbook of Public Diplomacy.**

*New York/Londen: Routledge, 2008; xx + 382 blz.; \$ 52,95*

*ISBN 978-0-415-95302-3*

---

In dit lijvige, uit 29 hoofdstukken bestaande handboek wordt een overzicht gegeven van de vele facetten en gebruikte middelen van de moderne 'public diplomacy' als component van de buitenlandse politiek van 'state and non-state actors'. Als onderdeel van de (oficiële) diplomatie kreeg de 'public diplomacy', die probeert kracht bij te zetten aan het eigen standpunt door zich tot 'een' algemeen of specifiek publiek te wenden, grotere aandacht na de aanslag op de Twin Towers. Het handboek draagt materiaal aan over hetgeen 'public diplo-

macy' inhoudt en waar het wel of niet verschilt van propaganda. Het analyseert de trends in de publieke opinie, de culturele aspecten en de sociale invloeden die er een rol bij spelen, de onderwerpen die aan bod komen en de 'tactics, advertising and marketing' die erbij gebruikt worden. De redactieleden beseffen dat hun overzicht van de stand van zaken van de publieke diplomatie de overheersing weerspiegelt van de dominantie van Amerikaans en Brits onderzoek op dit gebied, 'but we have made great effort to include international research and compara-

tive perspectives of other countries'. Het handboek is bedoeld voor een breed publiek, zowel voor staatsinstellingen als vertegenwoordigers van niet-gouvernementele instellingen die 'public diplomacy' bedrijven. Dit verklaart, aldus de redacteurs, waarom er ook hoofdstukken zijn van de hand van personen uit de praktijk die advies hebben gegeven aan of gewerkt hebben bij militaire organisaties, departementen van buitenlandse zaken, niet-gouvernementele organisaties e.d. (*F.v.d.B.*)

**James R. Holmes, Andrew C. Winner & Toshi Yoshihara (red.)**

**Indian Naval Strategy in the Twenty-first Century.**

*Londen/New York: Routledge, 2009; 232 blz.; £ 75,=*

*ISBN 978-0-415-45420-9*

---

In zijn voorwoord noemt redacteur Holmes deze publicatie 'de eerste academische studie' van de zich ontwikkelende maritieme strategie van India. Op het moment dat Europa begon aan zijn ontdekkingsreizen, die een eeuwenlange westerse overheersing van de zee inluidden, vermeden Aziatische landen het gebruik van de zee. Thans is er echter sprake van een hernieuwde maritieme belangstelling van de kant van de opkomende Aziatische mogendheden. China en India besteden een deel van hun nieuwe welvaart aan de bouw van 'powerful navies and coast gards' en ontwikkelen maritieme strategieën. Zoals vroeger het

Britse rijk, zijn het nu de Verenigde Staten die naar wegen zoeken hoe deze 'rising seapowers' tegemoet te treden, 'while preserving its maritime primacy'. Deze studie tracht erachter te komen wat de opvattingen van India zijn over het gebruik van de zee, welke maritieme strategieën er in de maak zijn en hoe India zijn 'naval forces' denkt aan te wenden. Dit geschiedt tegen de achtergrond van India's geschiedenis, filosofische tradities en cultuur, omdat volgens de auteurs een maritieme strijdkracht daar mede de uitdrukking van is. Ze beseffen dat het onmogelijk is de toekomst te voorspellen en dat men voorzichtig moet zijn met het

gebruik van historische analogieën. Zeker is echter dat India voldoende in huis heeft voor het ontwikkelen van een maritieme strategie. In de twaalf hoofdstukken die de studie telt, treft men niet alleen algemene beschouwingen aan over de ontwikkeling van een maritieme doctrine en strategie, maar zijn er specifieke hoofdstukken gewijd aan de conventionele en de nucleaire vermogens. Ook komt de vraag aan de orde of er mogelijkheden van samenwerking zijn tussen India en de Verenigde Staten. In de hoofdstukken over China en de invloed van de diverse regionale actoren komt naar voren dat veel zal afhangen van het beleid

van China: 'China represents the crucial determinant of maritime security affairs in the Asia-Pacific region' (blz. 126). Een van de voorzichtige conclusies is dat de Indiërs nog steeds hun inspiratie putten

uit figuren als Gandhi en Nehru. Tradities van geweldloosheid en verdediging spelen nog steeds een rol. 'A strictly defensive model of the Monroe Doctrine conforms to this logic.' (blz. 176) Zeker is dat India een

zeevarende natie zal worden waar men rekening mee moet houden. Het is alleen maar de vraag hoe en wanneer dit zal gebeuren. (F.v.d.B.)

**Hassan Abbas**

**Pakistan's Troubled Frontier.**

Washington DC: The Jamestown Foundation, 2009; 283 blz.; \$ 24,95

ISBN 978-0-9816905-2-0

Deze bundel analyseert in meer dan 40 artikelen geschiedenis, achtergronden, ontwikkelingen, alsmede de huidige stand van zaken van het Pakistaanse gebied dat grenst aan Afghanistan. De artikelen zijn van de hand van journalisten, wetenschapslieden en degenen die zich anderszijds, theoretisch dan wel praktisch, met Pakistan en het terrorisme in dit grensgebied bezighouden. Aan de eigenlijke bundel gaat een 16 pagina's lange chronologie van de belangrijkste gebeurtenissen vooraf. Die vangt aan in de periode 1893-1901, waarin een scheidslijn tussen Brits-Indië en Afghanistan werd vastgesteld (de *Durand Line*), de eerste opstandige bewegingen van de Pashtun-stammen in de 'tribal belt' tegen het Britse bewind plaatste en de Britten de zg. North West Frontier

Province (NWFP) creëerden. De chronologie eindigt op 16 februari 2009, toen de *Chief Minister* van de NWFP een wet ondertekende die inhield dat 'sharia's law' in het Swat-district zou worden toegepast – een wet die bedoeld was de daar actieve Taliban te bewegen een permanente wapenstilstand aan te gaan. De daaropvolgende artikelen handelen over geschiedenis en politiek van de Pashtun-stammen in de Federal Administered Tribal Areas en de NWFP. Het gaat daarbij onder meer over de opkomst van de Pakistaanse Taliban, de opstand van een Taliban-groep in Swat en het optreden in deze context van het Pakistaanse grenscorps en het leger, alsmede de moeilijkheden waarmee de NAVO door al deze ontwikkelingen in Afghanistan wordt geconfronteerd. In een van de

delen waarin de artikelen in de bundel zijn gerangschikt, getiteld 'Security Issues in the NWFP', komt in een artikel de vraag aan de orde of dit gebied niet bezig is weg te glijden van de controle van de Pakistaanse overheid. In dit deel treft men tevens een artikel aan over de 'Pakistan Connection to the United Kingdom's Jihad Network'. Het meest opvallende – aldus redacteur Abbas – dat in de artikelen naar voren komt, is de complexiteit van de huidige situatie. Er is sprake van een samenklontering ('coalescence') van allerlei militante (gewelddadige) groepen, elk met hun eigen sektarische, regionale en politieke agenda's, en elk van hen met het vermogen zich te verspreiden en te groeien. Een van de belangrijkste redenen waarom Pakistan en de Verenigde Staten niet in staat zijn geweest het terrorisme in de desbetreffende gebieden effectief en gecoördineerd aan te pakken, is volgens Abbas (thans verbonden aan Harvard University's Kennedy School of Government) hun onvermogen de dreiging die daarvan uitgaat helder te definiëren. De bundel ontbeert helaas een lijst van de talloze acroniemen waarvan men zich bedient. (F.v.d.B.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Sico van der Meer (S.v.d.M.), verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); Ali Molenaar (A.C.M.), hoofd van het bibliotheek- en documentatiecentrum (Bidoc) van Instituut Clingendael; Marjolein Paantjens (M.P.), werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die is gepromoveerd op een vergelijkende studie over genderverhoudingen in Nederland en België; en door Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

**Quansheng Zhao & Guoli Liu**

**Managing the China Challenge. Global perspectives.**

Londen/New York: Routledge, 2009; xiv + 260 blz.; £ 80,=  
ISBN 978-0-203-89013-4

---

In deze bundel van twaalf artikelen wordt de aard van de uitdaging waar 'rising China' de wereld mee opzadelt, nader geanalyseerd. China-deskundigen verbonden aan universiteiten in de Verenigde Staten, Groot-Britannië, Taiwan en China werkten eraan mee. 'The book approaches the subject from a variety of angles, including realist, offensive realist, institutionalist, power transition, interdependence, and constructivist perspectives.' Onderwerpen als de Amerikaanse reacties op de Chinese uitdaging, Japans 'shifting strategy' tegenover het opkomende China, de betrekkingen

van China met Europa, Rusland en India, alsmede de gevolgen voor de Verenigde Staten en de rest van de wereld van een mogelijk 'unipolair China', komen daarbij aan bod. De artikelen zijn in drie delen ondergebracht. In deel 1 treft men enkele algemene theoretische en historische bespiegelingen aan over de opkomst van China; het bevat o.a. een artikel over de opkomst van China als handelspartner. In het tweede deel, 'Perspectives from around the globe', komen de reacties van de Verenigde Staten, Japan en de Europese Unie aan bod, alsmede China's strategisch partnerschap met Rusland en India.

Ook treft men in dit deel artikelen aan over de Zuidoost-Aziatische perspectieven met betrekking tot de Chinese uitdagingen en over het groeiend belang van Latijns-Amerika voor China. In het derde deel, 'Managing the challenge', komt de vraag aan de orde waar de confrontatie tussen de Verenigde Staten en China, de twee enige supermogendheden van de 21ste eeuw – 'one existing and one rising' – toe zal leiden. Loopt dit onvermijdelijk uit op een conflict of zal de kracht van de interdependentie tussen beide mogendheden zich doen gevoelen? En hoe kan die interdependentie worden bevorderd? (F.v.d.B.)

**Jan Oosthoek**

**De waanzin in en om Iran.**

Vught: Uitgeverij Het Zuiden, 2009 (tweede, geactualiseerde druk); 399 blz.; 22,50 euro  
ISBN 978-90-7656-474-6

---

Dit boek heeft als doel uit te leggen wat er sinds 1978 (één jaar vóór de islamitische revolutie van Khomeini) allemaal gebeurd is in en om Iran. Qua informatiedichtheid lijkt het kloekke werk op het eerste gezicht aan deze doelstelling te voldoen: de lezer krijgt maar liefst 399 pagina's internationaal-politieke analyses over de ontwikkelingen in Iran voorgeschoteld. Dat de auteur daarbij vrijwel niet aan bronvermelding doet, mag nog worden beargumenteed met het feit dat het boek waarschijnlijk als populair-wetenschappelijk werk is bedoeld. Wie echter het lijstje met geraadpleegde bronnen bekijkt, krijgt meer twijfels: deze bronnen zijn vaak wel erg algemeen en verouderd (bijvoorbeeld de Atlas van de Wereldgeschiedenis uit 1978). Een enkele keer komt de auteur midden in de tekst plotseling met een lijstje extra bronnen, vooral

(verouderde) Nederlandse kranten-artikelen en websites als 'Planet International' (het lijkt erop dat de auteur hier de nieuwspagina van Planet Internet bedoelt). Helemaal merkwaardig zijn sommige in de ik-vorm geschreven passages, die vaak gaan over telefoongesprekken die de auteur blijkbaar regelmatig voert met diverse ambassades in Den Haag. Zo beweert de auteur dat de minister van buitenlandse zaken van de Sovjetunie eens op de hoogte is gebracht van een twee uur durend telefoongesprek tussen auteur en de Sovjetambassade in Den Haag, daarbij suggererend dat dit telefoongesprek heeft bijgedragen aan een 'vredesovereenkomst' tussen de Sovjetunie en Iran (blz. 296). Dat de auteur niet altijd even objectief is en nogal pro-Iraanse standpunten inneemt, zou hem wellicht ook niet aangerekend mogen worden, ware

het niet dat de bewijsvoering voor zijn beweringen herhaaldelijk gaten vertoont. Ten slotte moet gezegd worden dat de schrijfstijl van het boek enigszins housterig en van de hak op de tak is. Al met al lijkt deze publicatie meer op een goed bedoeld, maar wel erg dik middelbare-schoolwerkstuk dan op een boek dat de in Iran geïnteresseerde lezer verder kan helpen. (S.v.d.M.)

**I.F. Dekker & P.A. Nollkaemper (red.):**

**Netherlands Yearbook of International Law, volume 38, 2007.**

*The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007: x + 578 blz.; £ 93,=*

*ISBN 13: 978-90-67042680*

**I.F. Dekker & P.A. Nollkaemper (red.):**

**Netherlands Yearbook of International Law, volume 39, 2008.**

*The Hague: T.M.C. Asser Press, 2008: x + 527 blz.; £ 93,=*

*ISBN 13: 978-90-67043014*

Het *Netherlands Yearbook of International Law* wordt gepubliceerd sinds 1970. Er bestond behoefte aan de publicatie van de nationale praktijk van internationaal recht. Een gedeelte van het jaarboek bestaat uit vaste onderdelen: Nederlandse staatspraktijk, verdragen en andere internationale overeenkomsten waarbij Nederland partij is; gemeentelijke wetgeving betreffende internationaal publiekrecht; Nederlandse besluitvorming inzake internationaal publiekrecht; en een uitgebreide literatuurlijst, waarbij de veelal Nederlandse titels in het Engels worden vertaald. Ook worden elk jaar ongeveer vier artikelen gepubliceerd, waarbij de (internationale) schrijvers

niet geremd worden in regio. In 2007 publiceert *Cedric Ryngeert* een artikel over mensenrechtenschendingen. *Mary E. Footer* schrijft over de verandering van de Wereldhandelsorganisatie WTO: voortkomend uit de General Agreement on Trade and Tariffs (GATT, 1947) en in 1995 een zelfstandige internationale economische organisatie geworden. *Andreas Paulus* en *Mindia Vashakmadze* nemen het gebruik van strijdkrachten in de strijd tegen het terrorisme onder de loep. *Case studies* in hun artikel zijn Duitsland, de Verenigde Staten en Rusland. *Patricia Jiminez Kwast*, ten slotte, schrijft over het verbod op maritieme massavernietigingswapens.

Het *jaarboek van 2008* telt eveneens vier artikelen. *Fabian Amtenbrink* schrijft over de Europese rechtsorde, terwijl *Ruth L. Odekiji* een minder bekende gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties, namelijk de World Intellectual Property Organization (WIPO) behandelt. Hierbij komen ook en in het bijzonder de betrekkingen met de WTO ter sprake. *Jan Vanhamme* schrijft over de bijdrage van de Europese Unie aan het internationaal recht en *Alexander Orakhelashvili* analyseert de relatie tussen internationaal recht en geopolitiek. (A.C.M.)

**Dylan van Eijkeren:**

**Het beste land ter wereld. Een Nederlander reist door België.**

*Amsterdam: De Geus, 2008; 285 blz.; 16,90 euro*

*ISBN: 978-90-445-1009-6*

De zomer is de perfecte tijd voor het lezen van een reisboek. Een reisverslag van een Nederlander in België is dan misschien niet het eerste waar men aan denkt. België staat immers niet direct bekend als een tropische bestemming vol avontuur. Toch weet Dylan van Eijkeren (1967) zijn reis door België zodanig te beschrijven, dat we van het tegendeel overtuigd raken. Het weer was in de wintermaanden van 2007 allesbehalve tropisch, maar hevige regenbuien en ijskoude temperaturen leveren ook een prachtig plaatje op. En wat betreft het avontuur, als we de auteur mogen geloven verschaft de verwarrende bewegwijzering op de Belgische wegen de nodige uitdaging voor buitenlandse bestuurders. Bovendien zorgen de ontelbare

verschillende dialecten, die door inwoners uit nabijgelegen dorpen al niet meer worden verstaan, de vele verschillende biersoorten en vele regionale gerechten voor een prachtig 'exotisch' kader voor dit verhaal. Van Eijkeren beschrijft met veel humor de reis die hij in de winter van 2007 maakte. Hij probeert te achterhalen wat 'België' is: hoe het zit met de verschillende gemeenschappen, de typisch Belgische gewoonten, de eetcultuur, de geschiedenis, enz.? Met als overkoepelend doel de vraag te beantwoorden 'wat maakt de Belg tot Belg?' Hiervoor spreekt hij met een aantal bekende en minder bekende Belgen die hij op zijn reis, door Duitstalig, Franstalig en Nederlandstalig België tegenkomt. Hoewel hij zich verbaast over de

gespletenheid van het land, de grote verschillen binnen het zeer kleine land en de schijnbare onverschilligheid van de Belgen zelf, komt hij toch de conclusie dat België 'Het beste land ter wereld' moet zijn. Dit boek is interessant voor iedereen die meer wil weten over 'Het Grote Probleem' van België, zonder zich te willen verdiepen in ingewikkelde juridische, technische verhandelingen over de ontstaansgeschiedenis van het land. Het geeft een treffende beschrijving door de ogen van een buitenstaander. Voor iedereen die al langere of kortere tijd in België verbleef, is het boek een feest der herkenning. Maar ook voor Belgen zelf, zal het interessant zijn hun land beschreven te zien door de ogen van iemand die niet van tevoren 'aangetast' is door een teveel aan kennis of ervaring met de strijd tussen de gemeenschappen, maar met een open blik een kijkje komt nemen in 'Het beste land ter wereld'. (M.P.)

# Summaries

## **Roland Zwiers**

surveys the Lisbon Strategy. This strategy, with mixed results so far, runs until 2010. Should it be continued until 2020 and if so, what should it look like? The author argues that after 2010 the new Lisbon Strategy should aim at increasing prosperity in the broad sense of the word, i.e., by promoting sustainability in three dimensions: people (social), planet (ecological), and profit (financial/economic). Promoting a broad concept of prosperity is necessary in order to guarantee public support. But increasing public prosperity is not easy in the context of an ageing population and increased competition in world markets. In order to meet this challenge, Europe's social and economic policy agenda should concentrate on improving labour productivity; that shift in focus must affect the division of responsibilities between the EU and the Member States. So far the Member States have not made enough progress in such areas as R&D, innovation and entrepreneurship making use of the open method of coordination. The EU could make great progress in these areas, relatively speaking, by completing the internal market and creating a European Research Area. Its budget and instruments would need to be realigned with these efforts. The EU must also be able to operate effectively on the world stage.

## **W.W. Boonstra**

presents a plan for the European Union to come out of the current financial crisis. The euro is under pressure in many respects. After a steady increase in value from early 2002 onwards, since early 2008 its exchange rate versus the dollar has on balance declined in the financial

markets. Within Europe, interest rate differentials are increasing. The EU is facing the challenge of how the Union and its Member States should deal with the problems arising from the financial crisis. Various ideas have been put forward recently to tackle the problems. One of them is to issue a 'eurobond' to fund support for Member States that need help. Another is to fund government deficits of eurozone Member States centrally. Be it one way or the other, the euro needs to be institutionally strengthened. Europe cannot avoid taking effective measures if it is to come out of the current crisis with as little damage as possible and, better still, come out of it stronger. The author therefore presents a proposal aimed at helping to advance European financial integration. Specifically, it advocates central funding of government deficits in the eurozone on a basis that minimises interference with the budgetary autonomy of countries and avoids undermining the European 'no bailout' clause. It is argued that the EMU can be strengthened by central financing of public deficits of its Member States via a new agency, the so-called 'EMU Fund'. At the same time a mechanism is put in place to tighten the budgetary discipline of participating countries. Finally some remarks are made on the most effective way of introducing this Fund.

## **Adriaan Schout, Mirte van den Berge & Robbert Morée**

elaborate on the balance between intergovernmentalism and supranationalism that have traditionally characterized the European Union. Intergovernmentalism, based on power relations between Member States, tends to favour big coun-

tries, whereas supranationalism is founded on the 'community method' and centres around the European Commission as defender of the EU interest and safeguards the interests of smaller countries. Currently, as underlined by the increasing number of European Council meetings and meetings of Heads of State and Government in more limited settings (EU3, EU4, etc.), the EU appears to shift away from supranationalism towards intergovernmental cooperation. This shift can be explained by European integration becoming more sensitive. Moreover, the Commission appears to be weakened due, among others, to the failure to reduce the size of the College; furthermore, there have been fears of the Council imploding as a result of enlargement. However, on closer inspection, there are ample reasons for assuming that the Commission has been reinforced by internal reforms, the use of new instruments, its improved regulation programme and better planning. The Council has not been weakened either and has incorporated the new Member States rather well. On the whole, the authors conclude that the balance between intergovernmentalism and supranationalism has remained. Nevertheless, the faces of intergovernmentalism and supranationalism have changed and this has consequences for the way in which the Dutch government organises its European representation. Particularly the position of the Prime Minister needs to be reinforced in view of the 'presidentialisation' of the EU.

## **Erik Dirksen**

discusses the impact of the current financial and economic crisis on two countries in Eastern/Central Europe,

i.c., Russia and Poland. Russia suffers under the current crisis. Export has dropped by 50%, and industrial production has fallen. Accession to the WTO is not to be expected in the short run. The forecast for 2009 is an economic growth of around minus 9%. The lack of brand names of Russian consumer goods producers in Western markets reflects the lack of interest of Western buyers. Moreover, Western investors become more weary of investing in Russia, influenced by sorry tales of corrupt government officials. The age-old patrimonial system, which means that state influence over private business interests is alive and well, also obstructs development of a vibrant 'civil society'. It seems that an economic system of hybrid State-owned/Private enterprises is developing. Poland fares a little bit better, with even a small economic growth of around 1% in the first quarter of 2009. It looks as if Poland's economic performance is relatively better than most West-European EU members. The country struggles with the conclusion of the privatization of remnants of State owned enterprises, like de Gdansk shipyard, national railways and LOT airlines.

### **Marie Hulsman-Vejsova & Gerard van der Zwan**

evaluate the EU Presidency of the Czech Republic in the first half of 2009. The expectations were not high. The Czech Republic is one of the new Member States and a rather eurosceptic one. It assumed the Presidency under conditions of internal political turmoil. Yet, the Czech Presidency showed from the beginning a drive and seemed to be well on track to achieve the goals of its work programme focusing on the three E's: Economy, Energy and External relations of the EU. But after three months a no-confidence vote toppled the government of prime Minister Topolánek. The image of the Prime Minister, his ministers and indeed of Czech politics was severely

damaged. To control the damage, the Prime Minister and the leader of the opposition did rather hastily reach an agreement about a new caretaker government. Its main task would be to finish the Czech Presidency properly. Legislation on about 80 measures in the field of the three E's was successfully accomplished. Measures were taken to fight the financial crisis and the ensuing tendencies to protectionism. In the field of energy, the crisis concerning Russian gas supplies could be solved and various measures to further liberalize the internal energy market were adopted. A success for the Presidency in the field of the external relations was the launching of the Eastern Partnership initiative. Domestically, the Presidency led to more attention in politics and the media for European affairs. This added – also during the ratification of the Lisbon Treaty – to better information of the public on EU matters. Externally, it became clear that a small eurosceptic Member State can manage a Presidency. Nevertheless, the fall of the Topolánek cabinet during the Presidency was a serious blow to the image of Czech politics. It complicated and lowered the Presidency's effectiveness. The caretaker cabinet was able to mitigate these negative effects to a considerable extent. Despite setbacks it could stay in charge and earn respect for the completion of the Presidency in a decent way.

### **Karen Del Biondo**

makes an assessment of the application of the political dialogue between the European Union and African, Caribbean and Pacific countries, which was introduced in 2000 by the Cotonou Agreement. By means of a strong and formal political dialogue, the EU hoped to promote democracy and human rights without having to resort to aid sanctions, which would bring more partnership into the ACP-EU relations. The author, however, notes

several weaknesses. First, political dialogue did not manage to replace or facilitate conditionality: there was little interest in a formal EU dialogue, on top of the dialogue by the European Commission and Member States; the preventive aspect of the dialogue was obstructed by the discussion on its formal character; and political dialogue did not succeed when positions were too divergent. Secondly, the ACP group does not perceive the political dialogue as an expression of partnership; like conditionality, political dialogue is seen as an attempt to violate the sovereignty of developing countries. Finally, as the political dialogue also includes security aspects, the latter tend to dominate the political dialogue in some cases, at the expense of democracy and human rights issues.

### **Paul Hoebink**

tries to find out what kind of relation there might exist between Dutch national identity and the development cooperation policy of the Netherlands. He indicates that, in line with remarks of Benedict Anderson on nationalism, descriptions of what might be a Dutch national identity are rather shallow. In general they don't arrive at more than a list of so-called positive national characteristics that may easily be turned around in their negative opposite poles. He therefore suggests to consider these characteristics more as scales, in which positions might change in and over time. The Dutch development policy receives international praise, but critical remarks can be made using these scales. The Dutch, for example are more pragmatists than philosophers, which leads to a lack of policy content and weak policy analysis and to situations in which bookkeepers take the lead over policy makers. Dutch politicians are by nature consensus builders, which in the field of development cooperation from time to time may lead to supply-oriented and not demand-oriented aid.

### **Hinke Pietersma**

discusses social economic exclusion of Roma in Europe and the need for a national policy and a more proactive role on the European level. The Roma policies in EU member states have not been very successful and discrimination and violence are on the rise. The issue figures high on the European agenda and creates a momentum for effective action. Member states are reluctant, but the European Parliament and Roma organisations support a European strategy. The lack of policy coordination and involvement of Roma are main issues of concern. The Netherlands has a decentralised policy, but both Roma and municipalities with Roma minorities favour a national policy to cope with issues like the labour market and educational participation. The government is currently establishing a Roma coordination centre. The author argues that for an effective policy the Netherlands should be active on the local, national and international level and therefore proposes expanding the mandate of the new centre to the international level.

### **Marco Mezzera**

takes a close look at the reclusive state of Burma, its internal dynamics and its interaction with the international community. After a detailed analysis of the Saffron Revolution that challenged the military regime in September 2007, the author tries to reconstruct in a concise manner the main historical developments that have contributed to the creation of one of the most resilient and brutal dictatorships in the world. That picture is further completed by an update on the last political events in the country. In the final section, the author examines the great variation characterising the international community's approach to Burma and proposes some suggestions on how to remain engaged with that country without legitimizing or strengthening its military rulers.

### **Hans Schippers**

looks at the position of the Arab minority in Israel. They account for about 20% of Israel's population. In many ways however, they are treated as second class citizens. The resulting tensions have recently led to three publications on the future of the community. Two of them contain a plea for an end to Israel as a Jewish State. Instead they propose a federal state like Switzerland or Belgium or a binational solution including Gaza and the West Bank. These publications have drawn criticism from most Arab politicians in Israel, who called the proposals unrealistic and showing the divisions in the community. The Palestinian leadership underlined their support for a two-state solution. Progressive Jewish commentators rejected the idea of a federal or binational state, but supported the plea for an end to discrimination and participation of the Israeli Arabs in the peace process. A policy along these lines is probably the best way for both groups to reduce tensions.

### **Kees Homan & Susanne Kamerling**

deal with piracy off the coast of Somalia. In 2008 the number of committed acts of piracy has more than doubled in these waters. The collapse in 1991 of the Somali state is the primary reason why piracy has flourished. Piracy is any illegal act of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft. It is the payment of massive ransoms that fuels the Somali pirates' motivation. For prosecuting those pirates, it has been proposed to establish a regional court. Currently, there are a number of actors engaged in counter-piracy in the region. Not only NATO and the EU, but also individual states and other, sometimes recently formed alliances. Mechanisms for cooperation and coordination are *Shared Aware-*

*ness and Deconflicting meetings and the Contact Group on Somali Piracy.* Initiatives have been taken for a regional, more bottom-up approach. Nevertheless, a definitive resolution of the problem of Somali lawlessness at sea is only possible when the Somali statelessness is adequately addressed.

# NIEUW VERSCHENEN...



Prof. dr. Harry Hummels  
2009. 112 p. € 17,95  
ISBN 978 90 232 4510 0

## EEN AANDEEL IN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

“It’s all about bucks, kid. The rest is conversation.” Deze onvergetelijke uitspraak van Michael Douglas in de film Wall Street echoot meer dan twintig jaar later na, als we de puinhopen overzien van de derde majeure crisis sinds het verschijnen van de film. Wall Street beschrijft de (morele) crisis van het Amerikaanse aandeelhouderskapitalisme in de jaren tachtig waarin mensen als Michael Milken, Ivan Boesky, of John Gutfreund historie schreven. Hoewel er een kern van waarheid lijkt te zitten in de nuchtere observatie van Douglas, worden we telkens weer met de neus op de feiten gedrukt als we zijn motto al te enthousiast volgen. Waar geld de enige taal is, is het wachten op de volgende maatschappelijke en economische catastrofe slechts een kwestie tijd.

Dit boek gaat over geld. Maar het gaat ook over de conversatie, met als gespreksonderwerp missiegerelateerd investeren. Dat staat voor “het gebruik van financiële instrumenten ter bevordering van het realiseren van de missie van een instelling”. De focus is daarbij gericht op charitatieve instellingen, voor wie het beheer van hun vermogen een instrument is in het realiseren van hun doeleinden. Daar valt nog wel iets op af te dingen, aldus Harvard Business School hoogleraar Michael Porter. In woorden die aan duidelijkheid niets te wensen overlaten verwijt hij de instellingen miljarden te vermorsen.

Tegen de achtergrond van de discussie over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de charitatieve sector, schetst dit boek een nieuwe ontwikkeling: de opkomst van missiegerelateerde investeringen. Aan de hand van talrijke voorbeelden laat Harry Hummels, commercieel directeur bij SNS Asset Management en hoogleraar aan Maastricht University, zien dat de weg open ligt voor charitatieve instellingen om missiegerelateerd te investeren. De stelling die hij in dit boek verdedigt is helder: missiegerelateerd investeren kan, mag en vindt ook al plaats. De charitatieve instellingen zijn nu aan zet.

De opbrengst van dit boek wordt geïnvesteerd in de Bharat Integrated Social Welfare Agency en komt ten goede aan het werk van BISWA op het terrein van sanitatie.

**Meer informatie en online bestellen:  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56**

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

**Van Gorcum**

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43  
9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)



# HET IS EEN KWESTIE VAN

negen internationale partners bij elkaar brengen die dezelfde missie en visie delen. Zij hebben de krachten gebundeld om 's werelds eerste internationale vijfde generatie gevechtsvliegtuig te ontwikkelen. Een nieuw vliegtuig dat de effectiviteit van luchtoperaties aanzienlijk versterkt. Een nieuw effectief en kostenefficiënt gevechtsvliegtuig dat in de komende decennia wereldwijd de veiligheid borgt. **De F-35 Lightning II betekent**

## **VOLLEDIGE TOEWIJDING**



**T H E F - 3 5 L I G H T N I N G I I T E A M**

**NORTHROP GRUMMAN BAE SYSTEMS PRATT & WHITNEY GE ROLLS-ROYCE FIGHTER ENGINE TEAM**

**LOCKHEED MARTIN**