

# Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 9 - september 2010

KZ-03-04  
NL

Defensie onder  
Balkenende I t/m IV

President Bouterse en immuniteit

Spanje en het EU-voorzitterschap-nieuwe stijl



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, D. Crieckemans, E. Drieskens,  
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: internationalespectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 63,00  
Instelling € 74,50  
Student € 48,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 90,25  
Instelling € 103,00  
Student € 71,00  
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.

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud september nummer 2010

### COLUMN

**Peter B.M. Knoope**  
Contraproductief en effectief  
antiterrorismebeleid 433

### ARTIKELEN

**Larissa van den Herik**  
Immuniteit als hoeder van een  
democratische uitkomst:  
Bouterse als president 435

**Fabienne Bossuyt & Hendrik Vos**  
Het Europeabeleid van de Conservatieven:  
Britse bewind reden voor paniek in  
Brussel? 437

**Otto Holman**  
Spanje en het Europees voorzitterschap  
nieuwe stijl in crisistijd 441

**Carl Devos & Nicolas Bouteca**  
Belgische politiek: chaotisch voorspel moet  
uitmonden in institutioneel  
orgasme 445

**Sander van der Sluis**  
Het nieuwe Europees Parlement in  
opmars 450

**Rob de Wijk**  
Balkenendes defensie: doorgaand verval  
met behoud van kwaliteit 454

**Bach Tran**  
ASEAN en Birma: een rol voor  
Nederland? 459

**Hans Schippers**  
Nieuwe dynastieën in de Arabische  
wereld 463

**OPINIE**  
**Sietse Bosgra**  
Zinloze training van zinloze politie 467

**Paul van Velthoven**  
Vlaamse eisen zijn gerechtvaardigd 469

**Jean Penders**  
Ordelijke terugtocht uit de euro 472

### RESPONS

**Bob Deen & Maria Derks**  
EULEX is er nog lang niet 473

**László Marác**  
EU en Raad van Europa samen in  
Hongaars-Slowaaks conflict? 475

### FILMRECENSIE

**Lennart Landman** over  
*Controverse over Irak bereikt ook  
Hollywood* 477

### BOEKBESPREKINGEN

**A. van Staden** over  
*Voorbeeldig voer voor Vlaamse politici* 479

**Edwin Bakker** over  
*Impact van terrorisme en zijn  
bestrijding* 481

**Jean Penders** over  
*Nederlandse leden in heden en verleden* 482

**Floor Janssen** over  
*Kracht van alledaags leven in Midden-  
Oosten* 484

**Wietske Schober** over  
*Samenleven met 175 nationaliteiten* 485

**Martijn Lak** over  
*Duitsland van nul tot nu* 486

**Kees van Paridon** over  
*Verheerlijking vrije markt gefileerd* 487

**Jacques de Jong** over  
*Emoties in wereld van het grote geld* 489

### SIGNALEMENTEN 490

RAPPORTEN, BROCHURES, BOEKEN  
EN VARIA 493

SUMMARIES 496

## Contraproductief en effectief antiterrorismebeleid

Deze zomer is het vijf jaar geleden dat de terroristische aanslagen op het Londense metro-netwerk plaatsvonden. Net zoals 9/11 staat de datum 7/7 in mijn geheugen gegrift, en herinner ik me levendig wat ik op die dag deed. Ik was werkzaam voor de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb), waar we ons bezig moesten houden met de mogelijke consequenties en *fall-out* van de bomaanslagen in Londen voor Nederland. Die zevende juli heeft een enorme *impact* gehad op het Europese contraterrorismebeleid. Sinds dat moment hebben er geen grote terroristische aanslagen meer plaatsgevonden binnen Europese grenzen. De volgorde van de laatste twee zinnen verbergt geen suggestie van causaliteit. Ik besef terdege dat het moeilijk is beleid te koppelen aan effecten of *impact*. Met een gezonde dosis nieuwsgierigheid vertrok ik daarom naar een conferentie in Chatham House op 7 juli jongstleden, waar conclusies getrokken zouden worden over de stand van zaken op het terrein van contraterrorisme.

‘Waar staan we vandaag de dag op het gebied van contraterrorismemaatregelen, en zijn inwoners van het Verenigd Koninkrijk veiliger sinds 7/7?’, was de eerste vraag die een journalist mij stelde bij binnenkomst. In wetenschappelijke termen is dit een onmogelijk te beantwoorden vraag; in politieke termen is het de meest gevaarlijke. Maar de microfoon bevond zich nog steeds voor mijn neus en de journalist wachtte op een antwoord.

Nu, de bijeenkomst bleek bijzonder waardevol te zijn, omdat aan het einde van de dag een aantal interessante conclusies werd getrokken. Het panel van deskundigen was het erover eens dat Londen, en eigenlijk het totale Verenigd Koninkrijk, *niet* veiliger is geworden. De kans op een volgende terroristische aanslag is eerder toegenomen. Dit heeft, volgens de goed geïnformeerde leden van het panel, met twee dingen te maken.

Ten *eerste* leeft er een gedeeld gevoel van pessimisme wat betreft het vermogen van overheden en beleidsmakers van fouten te leren. Het gaat daarbij niet alleen om de gemaakte fouten in eigen land, maar ook

om de fouten die in andere landen of onder andere omstandigheden gemaakt worden. Keer op keer het wiel willen uitvinden, lijkt in de menselijke genen te zitten. We leren wel van eerder gemaakte fouten, maar alleen wanneer we ze zelf nogmaals gemaakt hebben. Bovendien wordt dit proces versterkt in situaties van grote spanningen, zoals in het geval van terroristische dreiging of aanslagen. In dergelijke omstandigheden lijken we meer op de koers van onze instincten te opereren.

Ik ben het met dit oordeel slechts gedeeltelijk eens. Ons collectief leervermogen is immers op allerlei terreinen onomstotelijk aangetoond. Technologische, medische en andere wetenschappelijke vooruitgang bewijst dat we wel degelijk beschikken over collectieve en duurzame leercapaciteit. Technologische ontwikkelingen kennen nauwelijks herhaling en worden, vaak zonder problemen, van de ene generatie op de volgende overgeleverd. Maar, als het collectief leervermogen het probleem niet is, wat is het dan wel? Het probleem is dat terrorismebestrijding geen harde wetenschap is, maar een kunst. De context waarin contraterrorisme opereert, is politiek en emotioneel te beladen om ‘simpelweg’ te leren van wetenschappelijke vooruitgang en fouten uit het verleden. Het lijkt erop dat wanneer de veiligheid van de burger – en van het kiezersvolk – op het spel staat, lessen uit het verleden genegeerd worden. Het verschaffen van veiligheid is de meest fundamentele rol van de overheid; in het licht van dit existentiële vraagstuk blijkt ‘kille’ wetenschap niet het anker. Het volgen van het instinct en emoties daarentegen wel.

Maar wat me eigenlijk nog meer bezorgd maakte, was het *tweede punt* dat het panel presenteerde als reden voor het gebrek aan verbetering van de veiligheid. De contraterrorismemaatregelen van de Britse overheid hebben, volgens de in het panel vertegenwoordigde deskundigen, géén verschil gemaakt in positieve zin. Integendeel, enkele van de geïmplementeerde bestrijdingsmaatregelen hebben de verdeeldheid tussen ‘zij’ en ‘wij’ groter gemaakt in plaats van kleiner. Contraterrorismebeleid heeft boosheid en argwaan

teweggebracht, het heeft in specifieke gevallen mensenrechten geschonden en het heeft een spiraal geïntroduceerd waarbij steeds nieuwere en verdergaande veiligheidsmaatregelen terroristen dwingen hun *modus operandi* voortdurend aan te passen en *vice versa*. Het aantal slachtoffers als gevolg van terrorisme is op wereldschaal het laatste decennium toegenomen in plaats van afgenomen; het probleem lijkt erger te zijn geworden. Deze constatering verdient, naar mijn mening, nuancering. Het slachtofferaantal in Europa en het aantal incidenten gerelateerd aan islamistisch terrorisme zijn de laatste vijf jaar immers aanzienlijk afgenomen.

Er heeft bij veel overheden een verschuiving in aandacht plaatsgevonden van een puur repressieve en juridische aanpak naar een breder contraterrorismebeleid, met meer nadruk op het voorkomen en tegengaan van gewelddadige radicalisering in plaats van zich enkel en alleen te oriënteren op het gewelddadige gevolg van dat proces. Zodoende is er meer aandacht voor de factoren die mensen en organisaties ertoe bewegen politiek geweld te steunen of zelf politiek gewelddadig te worden. Er is méér belangstelling voor actoren en factoren, er wordt meer geïnvesteerd in rehabilitatie en het tegengaan van gewelddadige extremistische ideologieën ten opzichte van tien jaar geleden. De aandacht van de wereld – niet enkel Europa – is aan het verschuiven en de balans tussen repressie en preventie is wel degelijk aan het veranderen.

Dus was mijn antwoord in de wachtende microfoon van de journalist, dat overheden van een primair reflexieve reactie zijn opgeschoven in de richting van een meer wetenschappelijke en feitelijke benadering van terrorismebestrijding. Dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van een onsamenhangend stel losse maatregelen naar een meer realistische en strategische benadering. Dat een reeks van maatregelen en thematische zuilen niet *per se* een strategie is, maar dat een overheid de juiste balans moet zoeken binnen de agenda's van voorkomen, beschermen en reageren van deze zuilen, gebaseerd op lessen uit het verleden. Beleidsmakers zullen afstand moeten leren nemen van emoties, dienen te luisteren naar wetenschappelijk onderzoekers en gebruik dienen te maken van ervaringen om hun kennis te vergroten en daardoor contraterrorismebeleid te verbeteren. Maar het allerbelangrijkst is dat overheden een bredere strategie zullen moeten ontwikkelen, die de juiste balans omvat tussen 'het aanpakken van de actoren en het wegnemen van de factoren'.

---

**Drs Peter B.M. Knoope** is directeur van het *International Centre for Counter-Terrorism* in Den Haag.

# Immunititeit als hoeder van een democratische uitkomst: Bouterse als president

*Terugkerend thema in de Nederlandse kranten van zomer 2010 waren de verkiezingen in Suriname, met als klap op de vuurpijl het bericht dat Desi Bouterse tot president van Suriname is verkozen. Zijn partij was als grootste partij uit de bus gekomen, maar om als president verkozen te worden door het parlement, had hij nog wel de steun van andere partijen nodig. Nadat eerdere coalitiebesprekingen stuk waren gelopen, kwam eind juli alsnog het bericht dat Bouterse zich van deze steun verzekerd had, nota bene door een akkoord met zijn vroegere aartsvijand Ronnie Brunswijk, tegen wie hij in de jaren '80 een bloedige burgeroorlog had uitgevochten. Daarnaast had Bouterse de steun van de Volksalliantie verworven, de partij van oud-parlementsvoorzitter Somohardjo. Pikant detail is dat beweerd wordt dat zowel Brunswijk als Somohardjo in december 1982 op Bouterse's executielijst figureerde.*

De verkiezing van Bouterse tot president van Suriname heeft in Nederland geleid tot hoog opgetrokken wenkbrauwen en een gevoel van onbehagen, niet het minst bij de Nederlanders van Surinaamse afkomst. Andere landen hadden er minder moeite mee, zoals Suriname 'buurland' Frankrijk, dat Bouterse als eerste Europese land feliciteerde met zijn benoeming tot president, en Venezuela, wiens president Chávez als eerste staatshoofd aangaf de inauguratie van Bouterse bij te wonen (al zou hij op 12 augustus jl. uiteindelijk toch niet in Paramaribo aanwezig zijn; eindred.).

Wat hier ook van zij, de verkiezing van Bouterse is op zijn minst opmerkelijk te noemen. Er zijn natuurlijk over de hele wereld wel meer staatshoofden die niet helemaal zuiver op de graat zijn, en het komt meer voor dat zij desalniettemin door hun bevolking worden gesteund of zelfs verkozen, zoals Charles Taylor in Liberia in 1997. Maar de gebeurtenis dat een persoon die ernstige misdrijven heeft gepleegd tegen zijn eigen onderdanen én die in een ander land veroordeeld is voor drugshandel, op *democratische* wijze tot president verkozen wordt, kent geen precedent.

De vraag die vervolgens rijst, is hoe andere landen, en in het bijzonder Nederland, met deze situatie om dienen te gaan. Het politieke aspect van deze vraag betreft de diplomatieke relaties tussen de staten. Hiervan heeft minister van Buitenlandse Zaken Verhagen gezegd dat het criterium van 'functionele noodzaak' deze relaties bepalen. Vanuit Paramaribo werd gerিপостеerd: 'politiek Den Haag mag denken wat het wil over Desiré Delano Bouterse en zijn presidentschap, maar

het zal ons eerlijk gezegd een rotzorg zijn.' En: 'De wereld is zoveel groter dan Nederland.'<sup>1</sup> Toch blijven de twee landen, zelfs 35 jaar na de onafhankelijkheid van Suriname, nauw met elkaar verbonden. Dit niet het minst vanwege het grote aantal Surinamers dat in Nederland woont,<sup>2</sup> een groep die redelijkerwijs belang heeft bij behoorlijk diplomatiek en consulaire verkeer.

De gestelde vraag kent ook een juridische dimensie en deze betreft, kort gezegd, de immunititeit die Bouterse als staatshoofd geniet. Het leerstuk van de immunititeit is een zeer oud leerstuk in het internationale recht en is grondig verankerd in, onder andere, het internationaal gewoonterecht. Simpel gezegd is een persoon die onder het internationaal recht immunititeit geniet, onaanraakbaar voor de rechtshandhavers van een ander land. Dit betekent concreet dat deze persoon niet gearresteerd, niet berecht en niet gedetineerd mag worden. Vroeger was immunititeit altijd absoluut, maar de laatste jaren is het leerstuk van de immunititeit aan veranderingen onderhevig. Zo stelden de Britse *Law Lords* in de zaak-Pinochet dat een *voormalig* staatshoofd geen *absolute* immunititeit genoot ten aanzien van internationale misdrijven begaan tijdens zijn regeerperiode.<sup>3</sup> Het Internationaal Gerechtshof heeft evenwel in de Yerodia-zaak tussen België en de Democratische Republiek Congo bevestigd dat absolute immunititeit verbonden is aan het pluche. Als een staatshoofd of, in het geval van de Yerodia-zaak, een minister van buitenlandse zaken, aftreedt, dan blijft hij immuun voor een rechter van een ander land ten aanzien van officiële daden die hij tijdens zijn ambtsperiode begaan heeft. Hij verliest echter zijn immunititeit voor daden begaan vóór zijn ambtsperiode, en voor privé-daden, ook al zijn deze begaan tijdens de ambtsperiode. Wat voor daden precies onder privé-daden vallen, heeft het Hof helaas niet uitgelegd.

In het geval van Bouterse is deze vraag niet relevant, en zeker de komende vijf jaar niet, want dan geniet hij als zittend staatshoofd absolute immunititeit. Er zijn wel stemmen opgegaan die, onder verwijzing naar VN-drugsverdragen van 1961 en 1988, betogen dat Bouterse geen immunititeit zou genieten onder het internationale recht.<sup>4</sup> Het grote verschil tussen de Bouterse-zaak en die van Pinochet en Yerodia is ook wel dat Bouterse al veroordeeld is, terwijl Pinochet en Yerodia 'slechts' verdachten waren die nog voor de rechter moesten komen. Toch is de correcte juridische visie vooralsnog dat Bouterse, ondanks zijn veroorde-

ling, volledige immuniteit geniet voor de volle duur van zijn presidentschap.

Waarom is immuniteit voor Bouterse nu zo belangrijk? Niet voor de vervolging van de Decembermoorden. In Nederland is wel getracht Bouterse voor deze moorden te vervolgen, maar uiteindelijk heeft de Hoge Raad hier om juridisch-technische redenen een stokje voor gestoken. De zaak speelt nu voor de Surinaamse rechter en immuniteit speelt géén rol in binnenlandse zaken. In de Surinaamse context is natuurlijk wel Surinaams constitutioneel recht van groot belang. Zo hebben verscheidene Surinamers gewezen op de Grondwettelijke bepaling die stelt dat een kandidaat die president wil worden, geen ongrondwettelijke handelingen mag hebben verricht. Men kan zich afvragen of Bouterse, als militaire coupplager, aan dit vereiste voldoet. Er is ook gesteld dat als president Bouterse door de Krijgsraad voor de Decembermoorden veroordeeld zou worden, hij zichzelf gratie zou kunnen verlenen. Hier komt echter het internationale recht toch weer om de hoek kijken. Het Inter-Amerikaanse Hof voor de Mensenrechten, waar ook Suriname partij bij is, heeft namelijk bepaald dat nationale regelingen en bepalingen geen obstakel mogen vormen voor de internationale verplichting mensenrechtenschendingen te onderzoeken en te bestraffen.

Het Inter-Amerikaanse Mensenrechtenhof heeft deze regel onder andere bevestigd in de *Moiwana*-zaak, een zaak tegen Suriname waarin *nota bene* Bouterse een hoofdrol speelt.<sup>5</sup> De zaak betrof de moord op circa veertig bewoners van het dorp Moiwana in 1986. In het vonnis komt de naam van Bouterse herhaaldelijk voor, bijvoorbeeld in een verklaring waarin Bouterse stelt zelf opdracht tot de Moiwana-operatie te hebben gegeven.<sup>6</sup> Meer algemeen stelt het Inter-Amerikaanse Hof dat '[o]n February 25, 1980 Desire Bouterse led a violent coup of Suriname's young democratic government and established a military regime that would commit gross and systematic human rights violations.'<sup>7</sup> Ondanks deze duidelijke uitspraken heeft Bouterse ook voor deze ernstige feiten geen immuniteit nodig, simpelweg omdat er geen vervolging tegen hem is ingesteld voor deze feiten. De zaak voor het Inter-Amerikaanse Hof betrof een zaak tegen de staat Suriname en niet tegen Bouterse zelf.

Maar ook al heeft hij formeel geen bescherming nodig tegen de vervolging voor de Decembermoorden of de slachtpartij in Moiwana, toch is de immuniteit die het presidentschap meebrengt, voor Bouterse een geschenk uit de hemel. Hij kan zich namelijk achter dit schild verbergen om zijn Nederlandse gevangenisstraf, die hem in 1999 is opgelegd, voor drugssmokkel, (voorlopig) te ontlopen. Nederland heeft geen andere keus dan het internationale opsporingsbevel dat het heeft uitgevaardigd, in te trekken.<sup>8</sup>

Nederland heeft aangegeven dat het Bouterse wel een visum zal verlenen voor bezoek aan één van de internationale organisaties in Den Haag. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat Bouterse het Internationaal Strafhof (ICC) zal bezoeken, en voor alle duidelijkheid: dit Hof kan op geen enkele wijze een rol spelen bij een eventuele berechting van Bouterse, aangezien het alleen rechtsmacht heeft over daden begaan na 2002. Maar een bezoek aan in Nederland gevestigde internationale organisaties, zoals het Internationaal Gerechtshof of de OPCW (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*), zou Bouterse dus wel kunnen brengen. Hij kan hier dan niet een privébezoek aan vastbinden, zoals bijvoorbeeld aan het Kwakoe-festival. Nederland moet dan wel de immuniteit van Bouterse respecteren; het is niet verplicht hem een visum te verstrekken voor privédoeleinden of hem voor een staatsbezoek uit te nodigen. En voorsnog heeft Nederland duidelijk gezegd dat Bouterse *niet* welkom is.

Op deze manier laveert Nederland tussen de rotten door en is de immuniteitskwestie voorsnog voornamelijk 'food for thought' voor juristen. De Nederlands-Surinaamse betrekkingen worden op een laag pitje gezet en de immuniteit, die traditioneel juist het diplomatieke verkeer tussen staten dient te garanderen en te bevorderen, heeft in deze context een geheel andere functie, namelijk het beschermen van de uitkomst van een democratisch proces.

---

**Mw dr Larissa van den Herik** is Universitair Hoofddocent Internationaal Publiekrecht aan het *Grotius Centre for International Legal Studies* van de Rechtenfaculteit, Universiteit Leiden en lid van de algemene redactie van dit blad.

## Noten

<sup>1</sup> *De Volkskrant*, 29 juli 2010.

<sup>2</sup> In Nederland wonen 350.000 mensen van Surinaamse afkomst. Suriname telt 490.000 inwoners.

<sup>3</sup> *R. v. Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate: Ex Parte Pinochet Ugarte (No3)* [1999] 2 WLR 872 (HL); 1999 All ER 97 (HL). Jack Straw, toentertijd de minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk, besloot uiteindelijk dat Pinochet om gezondheidsredenen naar Chili mocht terugkeren; zodoende hoefde Pinochet ondanks het ontbreken van immuniteit toch niet terecht te staan.

<sup>4</sup> *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961 As amended by the 1972 Protocol amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, en 1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances.*

<sup>5</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Case of Moiwana Village v. Suriname*, Judgment of June 15, 2005, para. 206.

<sup>6</sup> *Ibid.*, para. 86 (25) en 150. De Inter-Amerikaanse commissie noemt Bouterse direct 'the author of the massacre' (para. 198).

<sup>7</sup> *Ibid.*, para. 86 (12).

<sup>8</sup> In de Yerodia-zaak gaf het Internationaal Gerechtshof België ook de opdracht het tegen Yerodia uitgevaardigde arrestatiebevel in te trekken. (*Arrest Warrant of 1 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment, I.C.J. Reports 2002, blz. 3).

# Het Europebeleid van de Conservatieven: Brits bewind reden voor paniek in Brussel?

*In de aanloop naar de Britse verkiezingen ging het dit voorjaar tijdens de campagne opvallend vaak over het buitenlandse beleid. Er was uiteraard de oorlog in Irak, waarin Labour het land had meegesleept. Maar ook de Europese samenwerking kwam dikwijls ter sprake. De Liberaal-Democraten, die zich meer dan vroeger in de debatten konden mengen, vielen op door hun genuanceerde visie op de integratie. De Tories namen de Sociaal-Democraten op de korrel omdat die hun belofte hadden verbroken het Verdrag van Lissabon in een referendum aan de Britse bevolking voor te leggen. Er was in het kamp van de Conservatieven scherpe kritiek te horen op de Europese integratie. Een instinctief vermoeden zegt dat de Europese Unie moeilijke tijden tegemoet gaat als Groot-Britannië onder conservatief bewind staat. Maar loopt het wel zo'n vaart in de coalitie van Tories en LibDems?*

## Het centrum van Europa

Toen Tony Blair in 1997 aan de macht kwam in het Verenigd Koninkrijk, kondigde hij aan dat hij zijn land in het centrum van de Europese Unie wilde plaatsen. Na bijna twintig jaar conservatief bewind zou Labour, met eerst Blair en daarna Brown, eindelijk een meer pro-Europese koers varen. De balans van dertien jaar Labour-bewind is nogal dubbelzinnig. De Britten onderschreven het sociaal protocol, ze namen deel aan enkele nieuwe initiatieven omtrent veiligheids- en defensiebeleid en hebben zich niet verzet tegen de verdragswijzigingen die respectievelijk in Amsterdam, Nice en Lissabon werden onderhandeld. Maar Blair en Brown waren doorgaans wel lastige onderhandelaars, die met *red lines* schermde en met veto's dreigden. Bovendien is er, tegen de verwachting van de meer naïeve Europawatchers in, nooit een serieus plan uitgewerkt om de euro in te voeren. *Opt-outs* geven Groot-Britannië de mogelijkheid in belangrijke domeinen aan de kant te blijven staan. Tijdens de onderhandelingen over het Europese meerjarenbudget 2007-2013 werkte de Britse premier de andere lidstaten flink op de zenuwen en hij slaagde erin de korting op de Britse bijdrage te behouden. Bij de crisis rond Irak zette Blair zich op de lijn van de Verenigde Staten. De relaties met Frankrijk en Duitsland werden ijzig. Al vele jaren blokkeert Groot-Britannië voortgang in de onderhandelingen over herziening van de Europese regels inzake arbeidstijd, met het argu-

ment dat het land blijvend gebruik wil maken van de uitzonderingspositie die het de kans geeft in de praktijk veel langere werkweken toe te laten dan elders in de Unie. Volgens de *Eurobarometer* blijven de Britten doorgaans de meest eurosceptische Unieburgers van alle Europeanen. De weg naar het centrum van de EU is hobbelig gebleken en ergens onderweg is de Labourregering verdwaald.

Waar Groot-Britannië dan precies is uitgekomen, is moeilijk eenduidig te bepalen - maar in het centrum van de Unie is het zeker niet. En nu is er dus na dertien jaar weer een conservatieve eerste minister. Moeten de voorstanders van een sterker politiek Europa na de pest nu ook nog eens de cholera vrezen?

## 'Street credibility'

Tijdens de verkiezingscampagne was er in het kamp van de Conservatieven in elk geval harde taal te beluisteren ten aanzien van Europa. In de *Financial Times* wilde William Hague, intussen minister van buitenlandse zaken, nog wel eens genuanceerd uit de doeken doen dat hij geen confrontatie zou zoeken met de Europese Unie. Maar in de populaire pers en tijdens de televisiedebatten trokken de conservatieve kopstukken alle registers open. De EU zou geen nieuwe sociale wetgeving meer mogen invoeren en bij een verkiezingsoverwinning van de Tories zou Groot-Britannië onmiddellijk onderhandelingen starten om de Europese bevoegdheden op sociaal vlak en inzake misdaadbestrijding opnieuw over te hevelen naar de lidstaten.

De garanties dat het Handvest van de Grondrechten nooit enige toepassing zou kennen in Groot-Britannië, zouden moeten worden uitgebreid. Er moest grondig worden nagedacht over inperking van de macht van de rechters in het Europese Hof van Justitie, want die snoodaards hadden niet alleen de neiging zich boven de nationale rechtbanken te positioneren, maar ook om de Europese macht al sluipend verder uit te breiden.

Elke verdere machtsoverdracht van Londen naar Brussel zou voortaan aan een referendum worden onderworpen. Sommige Conservatieven gingen zo ver te pleiten voor terugtrekking van de Britse handtekening onder het Verdrag van Lissabon. En de euro, die zou uiteraard nooit ingevoerd worden.

Een van de redenen waarom het thema Europa relatief prominent in de verkiezingscampagne figu-

reerde, had te maken met de Liberaal-Democraten. Die slaagden er dankzij de televisiedebatten in zich meer in de kijker te spelen dan bij vorige verkiezingscampagnes het geval was. Voorman Nick Clegg kent de Europese politiek: hij spreekt verscheidene talen, waaronder Nederlands; hij studeerde aan het Europacollege in Brugge, was Europarlementslid en werkte nog voor de Europese instellingen. Zijn genuanceerde kijk op de Europese integratie viel op. Naar Britse normen was hij al snel een ware eurofiel, en dat werkte als een rode lap op de conservatieve stier.

Om hun eurosceptische geloofwaardigheid te onderstrepen, hadden de Conservatieven zich enkele maanden eerder in het Europees Parlement al teruggetrokken uit de fractie van de Europese Volkspartij, EVP. Dat debat was al langer aan de gang. De EVP, die de voornaamste centrum-rechtse, veelal christen-democratische partijen van Europa omvat, is de grootste fractie in het Europees Parlement. Daardoor is het bijna per definitie ook een heterogene groep, maar in grote lijnen verdedigt de fractie doorgaans wel versterking van het Europese niveau. De Britse Conservatieven hadden het uiteraard vaak moeilijk met dit paradigma, wat zich geregeld uitte in dissident stemgedrag. De EVP speelt vanwege haar omvang echter een centrale rol in alle debatten die in het Parlement gevoerd worden. De Tories mochten binnen de fractie dan wel een buitenbeentje zijn, ze waren wel van nabij betrokken bij alle grote afspraken. En ze waren altijd goed geïnformeerd. De beslissing zich uit de EVP terug te trekken leidde weliswaar tot meer *street credibility* bij de *hardcore* eurosceptici op het thuisfront, maar zij maakte het functioneren in het Europees Parlement er niet gemakkelijker op.

Na de Europese verkiezingen van 2009 richtten de Tories met enige moeite een eigen rechtse groepering op, de Conservatieven & Hervormers, waarbij nogal wat merkwaardig volk uit Polen, Tsjechië en Litouwen werd betrokken. Met nationalist en homohaters vormen ze nu een groepering die niet direct de spil van het parlementaire gebeuren vormt. Bovendien kan David Cameron niet meer de traditionele EVP-top bijwonen, die meestal voor een vergadering van de Europese Raad bijeenkomt en waar andere centrum-rechtse leiders, zoals Nicolas Sarkozy, Angela Merkel of José Manuel Barroso, al zoveel mogelijk de violen proberen te stemmen. Voor hun beslissing de EVP te verlaten, betalen de Conservatieven een hoge prijs: marginalisering.

### **De grootste sprongen in de integratie**

Tijdens de campagne leken de Conservatieven hun reputatie dus alle eer aan te doen. Maar stemt die reputatie ook overeen met de realiteit? Zijn de Tories echt zulke lastige klanten in Europa?

Wie in de jaren tachtig van de vorige eeuw naar Margaret Thatcher luisterde, zou geneigd zijn dat te geloven. In haar handtas zat altijd wel de tekst van een vlijmscherpe toespraak, waarmee ze iedereen confronteerde die in het Europese project wat meer wilde zien dan de liberalisering van de handel in goederen en diensten. Vooral Jacques Delors kreeg het als toenmalig voorzitter van de Europese Commissie in die periode zwaar te verduren. Vijf jaar lang verpestte mw Thatcher bovendien de sfeer op de bijeenkomsten van de Europese Raad, met haar mantra 'I want my money back.' Uiteindelijk kreeg ze de fameuze Britse korting en kon ze haar pijlen op andere dossiers richten. Haar opvolger, John Major, kon al even zurig uit de hoek komen.

Toch kan de geschiedenis ook enigszins anders worden gelezen. Het was onder de Conservatieven dat Groot-Britannië in 1973 lid werd van de Europese Gemeenschap. Edward Heath leidde als premier de onderhandelingen en werd daar in die tijd flink voor op de korrel genomen door Labour-leider Harold Wilson. Wilson voerde in 1974 zijn verkiezingscampagne met de slogan 'no entry on Tory terms'. Hij won die verkiezingen, werd premier en begon onmiddellijk te jammeren over de Britse bijdrage aan het Europese budget. Thatcher zou de lijn die uitgerekend door de socialisten werd uitgestippeld, later gewoon door-trekken.

De twee Europese verdragen die nadien het meest fundamenteel macht overhevelen naar het Europese niveau, werden onderhandeld met de Britse Conservatieven. Medio jaren tachtig was er de *Europese Akte*, die het pad effende naar de interne markt en in talrijke domeinen het vetorecht in de Raad van Ministers afschafte. En begin jaren negentig waren er de onderhandelingen die zouden leiden tot het *Verdrag van Maastricht*, waarmee de Europese Unie werd opgericht, met bevoegdheden op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid, justitie en binnenlandse zaken. De Britse Conservatieven zorgden ervoor dat Groot-Britannië niet verplicht kon worden mee te doen met de euro en aan de kant kon blijven staan bij het uitdiepen van het sociale beleid en bij kwesties die te maken hebben met justitie en binnenlandse zaken. Maar ze verzetten zich niet principieel tegen verdieping van de Europese integratie en ze hebben niet belet dat andere lidstaten wél vooruitgang konden boeken.

In vergelijking met de Europese Akte en het Verdrag van Maastricht zijn de verdragswijzigingen die onder Labour onderhandeld werden (Amsterdam, Nice en Lissabon) klein bier. Die drie laatste verdragen hielden nooit eenzelfde machtsoverdracht in als bij de beide verdragen die door de Tories werden onderhandeld. Het klinkt wellicht contra-intuïtief,

maar de grootste sprongen in de Europese integratie werden steeds gemaakt in perioden waarin in Groot-Britannië de Conservatieven het voor het zeggen hadden. Dat had natuurlijk vooral met andere zaken te maken, en het politiek klimaat in Europa was telkens gunstiger, maar het illustreert wel dat conservatief bewind bij de Britten niet noodzakelijk een *standstill* voor de Unie impliceert.

### De eerste tekenen

Of dit historisch perspectief volstaat om de voorstanders van een sterker Europees niveau gerust te stellen, is twijfelachtig. De campagnetaal van de Conservatieven was dit keer echt wel heel eurosceptisch, in scherpe tegenstelling tot de beloften van de Europeesgezinde Liberaal-Democraten. Het pro-Europese kamp rekende dan ook sterk op Nick Clegg en de zijnen.

De uitslag van de Britse verkiezingen was merkwaardig in die zin dat geen enkele partij een absolute meerderheid haalde. In de rest van Europa zijn coalitieregeringen heel gebruikelijk, maar voor de Britten ligt het veel minder voor de hand. Om een stabiele regering te kunnen vormen, zouden de Conservatieven de Liberaal-Democraten mee in bad moeten nemen. Maar de score van de Lib-Dems was niet van dien aard dat ze heel hard op tafel konden slaan. Vóór

duidde hij niet de gedoodverfde Mark Francois aan, die de architect was van het vertrek van de Conservatieven uit de EVP, maar koos hij voor David Lidington, die een veel gematigder profiel heeft. In de hiërarchie staat de Europa-minister niet zo hoog en zijn bevoegdheden zijn beperkt, maar het is symbolisch belangrijk dat er voor deze post juist niet gekozen werd voor een notoir euroscepticus.

Europawaarnemers stelden bovendien verrukt vast dat de minister voor landbouw, Caroline Spelman, Frans en Duits spreekt. En George Osborne, de nieuwe minister van financiën, maakt er niet meer de gewoonte van om, zoals zijn sociaal-democratische voorganger, voor de vergaderingen met zijn Europese collega's de pers bijeen te roepen en te fulmineren tegen de Unie in het algemeen en tegen het monetair en economisch beleid in het bijzonder.

Ook in concrete dossiers valt de constructieve houding van de Conservatieven op. De regelgeving rond het beheer van alternatieve beleggingsfondsen, waaronder de fameuze *hedge funds*, is van groot belang voor de Londense City.<sup>1</sup> Het was al langer duidelijk dat de andere lidstaten naar veel strengere toezichts- en transparantieregels wilden gaan dan Groot-Britannië eigenlijk wilde. De Britten besloten intussen dit achterhoedegevecht niet meer te voeren en zich neer te leggen bij de consensus onder de andere lidstaten.

### *Voor hun beslissing de EVP te verlaten, betalen de Conservatieven een hoge prijs: marginalisering*

de verkiezingen werd nog gespeculeerd over de mogelijkheid dat Clegg minister van buitenlandse zaken zou worden. In de praktijk zouden de Liberaal-Democraten zich met minder prestigieuze posten tevreden moeten stellen. Het coalitieakkoord bevat wel een apart hoofdstuk over de Europese Unie. Dat is alvast minder radicaal dan wat er tijdens de campagne in het conservatieve kamp te horen was. Er wordt bevestigd dat een nieuwe machtsuitbreiding van het Europese niveau er pas kan komen na een referendum en dat Groot-Britannië tijdens deze legislatuur niet zal toetreden tot de euro. Maar van het lospeuteren van Europese bevoegdheden op sociaal of justitieel vlak, om ze weer over te hevelen naar Groot-Britannië, is geen sprake.

Toch is het niet zozeer de tekst van het coalitieakkoord die geruststellend is. Het zijn eerder enkele concrete daden die in het oog springen. De eerste buitenlandse reis van Cameron in zijn hoedanigheid van eerste minister ging naar Parijs en Berlijn. Hij ontmoette Sarkozy en Merkel en benadrukte in de persconferenties telkens dat hij constructief zou meewerken aan het Europese project. Als Europa-minister

Hoewel Groot-Britannië de mogelijkheid heeft aan de kant te blijven staan inzake justitiële samenwerking, besloot het toch mee te werken aan een omstreden voorstel dat het voor de politie gemakkelijker maakt grensoverschrijdende onderzoeken te voeren.<sup>2</sup> Een kleine, betrekkelijk technische, amendering van het Verdrag van Lissabon<sup>3</sup> lijkt niet te worden aangegrepen om de revolutie te prediken, terwijl de stemmen die in de Conservatieve partij opgaan om hier een referendum rond te organiseren, door het leiderschap in de kiem worden gesmoord.

Er zijn trouwens behoorlijk wat dossiers waarin Groot-Britannië zich voorstander toont van een resolute aanpak op het niveau van de EU. Het klimaatbeleid is daar een voorbeeld van. De Britten horen thuis in het kamp dat pleit voor ambitieuze klimaatdoelstellingen en een voortrekkersrol op mondiaal niveau. Ook een gemeenschappelijk energiebeleid is iets waar de Britten zeker voor te vinden zijn. Bovendien beseffen de Britten sinds de kwestie-Irak dat buitenlands-politieke prioriteiten vaak beter worden aangepakt via het Europees buitenlands beleid dan dat ze het alleen kunnen. Toen de Unie in juli besloot de sancties tegen

Iran te verscherpen,<sup>4</sup> lag dat volledig in het verlengde van de Britse wensen.

### 'Business as usual'

Wie uitkijkt naar een sterkere Europese Unie moet dus niet onmiddellijk panikeren, nu in Groot-Britannië de Conservatieven weer aan de macht zijn. Met de Liberaal-Democraten in de coalitieregering is het regeringsprogramma minder virulent anti-Europees dan wanneer de Conservatieven het alléén voor het zeggen zouden hebben.

Er zijn diverse signalen die erop wijzen dat de nieuwe regering zich betrekkelijk constructief zal opstellen in de concrete dossiers die op tafel liggen. Ook in het verleden gingen de Conservatieven, als het er echt op aankwam, pragmatisch met de Europese integratie om. Voor Groot-Britannië werden uitzonderingsposities onderhandeld, ook onder Labourregeringen, maar als andere lidstaten vooruitgang wilden boeken, werd dat niet geblokkeerd.

De thema's waar Cameron zich tijdens de campagne het zwaarst op profileerde, staan bovendien niet op de agenda. Er wordt in de nabije toekomst wellicht niet onderhandeld over een nieuw Verdrag met extra bevoegdheidsoverdracht en niemand is vragende partij voor verdere uitbreiding van de macht van het Europees Hof van Justitie of voor een discussie over het toepassingsgebied van het Handvest van de Grondrechten. Er is ook niemand die erop rekent dat de Britten snel zullen toetreden tot de euro, onder welke regering dan ook.

Groot-Britannië zal tijdens deze legislatuur uiteraard wel de eigen belangen verdedigen en het zal daarbij met heel wat andere lidstaten botsen. Maar de Britten zullen meestal ook bondgenoten hebben, onder meer in Oost-Europa. Een thema waar de komende jaren vuurwerk rond kan worden verwacht, is het debat over de volgende meerjarenbegroting (2014-2020). In hun pleidooi voor een beperkt budget, tegen een Europese belasting en voor vermindering van de landbouwuitgaven kunnen de Britten wel allianties bouwen. Maar de strijd voor de verdediging van hun korting zullen ze alleen moeten voeren.

Het Britse Europabeleid zal er de volgende jaren wellicht niet veel anders uitzien dan in de afgelopen Labour-legislaturen. Er zal stoere taal te horen zijn, vooral bedoeld voor de eigen parochie. In de dagelijkse discussies zullen de Britten zich opstellen als harde onderhandelaars, zeker als het thema's betreft die voor hen belangrijk zijn, zoals fiscaliteit, monetaire of justitiële samenwerking. Maar sinds de toetreding van Groot-Britannië tot de Europese Gemeenschap is de macht van het Europese niveau wel spectaculair uitgebreid. Dat kon alleen maar gebeuren omdat óók de Britten zich constructief en pragmatisch opstelden

als het er echt op aankwam, zowel tijdens de grote onderhandelingen als bij de dagelijkse beleidsvoering.

---

**Hendrik Vos** is als hoogleraar Europese politiek verbonden aan het Centrum voor EU Studies van de Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent. **Fabienne Bossuyt** is aldaar promovenda en is voorts verbonden aan het Department Politics & International Relations van Aston University, Groot-Britannië.

### Noten

**1** Zie COM (2009) 207: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake beheerders van alternatieve beleggingsfondsen en tot wijziging van de Richtlijnen 2004/39/EG en 2009/.../EG.

**2** Initiatief van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Republiek Estland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Slovenië en het Koninkrijk Zweden voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van [...] betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. Publicatieblad C 165 van 24 juni 2010, blz. 22-39.

**3** Deze aanpassing heeft betrekking op het aantal leden van het Europees Parlement. Zowel het Parlement zelf als de vertegenwoordigers van de lidstaten hebben er op een intergouvernementele conferentie van 23 juni 2010 mee ingestemd het aantal leden van het Europees Parlement (tijdelijk) te verhogen.

**4** Conclusies van de Raad over het nucleaire programma van Iran, 3029<sup>ste</sup> zitting van de Raad; Brussel, 26 juli 2010.

# Spanje en het Europees voorzitterschap nieuwe stijl in crisistijd

Het ging al mis op de eerste werkdag van het Spaanse halfjaarlijkse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Op maandag 4 januari 2010 werd de officiële website 'gehackt'. De onbekend gebleven hacker wist de foto van premier José Luis Zapatero te vervangen door een afbeelding van Rowan Atkinson in de gedaante van Mr. Bean. De bezoekers werden kortstondig onthaald met een vrolijk 'Hi there'.

De vermeende gelijkenis tussen beide heren is al langer onderwerp van spot in Spanje en heeft een beduidend scherpere lading in het sterk gepolariseerde politieke klimaat van de afgelopen jaren dan de overeenkomstige vergelijking van onze demissionaire minister-president met een hoofdpersoon uit een serie kinderboeken hier in Nederland. Zapatero wordt een enigszins autistische houding verweten, lijkt een chronisch gebrek aan communicatieve vaardigheden te bezitten en wordt de laatste twee jaar vooral bekritiseerd vanwege de wijze waarop hij de economische crisis in eigen land aanpakt. Daarnaast wordt vooral in Spanje zelf beweerd dat 'wij in het buitenland steeds minder serieus worden genomen'. En ook dat zou aan Zapatero en zijn regering te wijten zijn.

Zo kreeg ik een mail van een collega uit de Spaanse academische wereld, met een aangehecht artikel uit het Franse dagblad *France-Soir*. De teneur van het artikel (verschenen op 14 maart 2010) was dat Spanje, en in het bijzonder de Spaanse premier, de slechtste en meest gemarginaliseerde halfjaarlijkse voorzitter is in de geschiedenis van de Europese Unie. Een boude uitspraak, die zonder bewijsmateriaal wordt geïllustreerd met verwijzingen naar Angela Merkel en Nicolas Sarkozy, die beiden geïrriteerd zouden zijn over het gebrek aan handelingsvermogen van Zapatero; naar Gordon Brown, die (toen nog) uit electorale overwegingen angstvallig elk contact met Zapatero zou vermijden; en naar Herman Van Rompuy en José Manuel Barroso, die hem zouden negeren in woord en gebaar.

Ik heb mijn Spaanse collega geantwoord dat *France-Soir* nog niet zo lang geleden is overgenomen door Alexander Pugachev, een 25-jarige Russische multimiljonair, die het dagblad wil omvormen tot een populistische *tabloid*. Ik heb hem op het hart gedrukt *France-Soir* van na de vernieuwing niet al te serieus te nemen.

Bovendien leven we in een tijd van crisis en crisismanagement, waarin geen enkele zittende premier

aan een dalende populariteit lijkt te kunnen ontkomen. Zo is op het moment van schrijven Sarkozy in een schandaal gewikkeld, terwijl Merkel spitsroeden heeft moeten lopen om een door haar gewenste presidentskandidaat gekozen te krijgen. Meer in het algemeen lijkt de president van de Britse centrale bank, Mervyn King, gelijk te hebben toen hij – met lichte overdrijving – aan de vooravond van de laatste Britse parlementsverkiezingen stelde dat de politieke partij die de volgende regering zou vormen, gedurende de periode van een generatie geen regeringsmacht meer zou bekleden.<sup>1</sup> En dat is het beeld in de gehele Europese Unie. In de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa zullen de recent aangetreden centrumrechtse regeringen forse bezuinigingsmaatregelen moeten nemen; hetzelfde geldt voor de nieuwe Britse regering, de Duitse coalitie van Merkel, enz. Alleen in Griekenland en Spanje lijkt juist links aan het kortste eind te trekken. Recente opiniepeilingen van de twee grootste Spaanse dagbladen, *El País* en *El Mundo*, laten al geruime tijd zien dat in het beste geval nog zo'n 30% van de kiezers op de Spaanse socialisten zou stemmen.<sup>2</sup> Dit is des te opmerkelijker, omdat het alternatief – de rechtse *Partido Popular* van Mariano Rajoy – in allerlei corruptieschandalen verwickeld is.

Het zal nog spannend worden de komende weken en maanden. De huidige Spaanse regering heeft geen meerderheid in de *Cortes*, het Spaanse parlement. Zij handhaaft zich dankzij gedoogsteun van een aantal regionale – voornamelijk Baskische en Catalaanse – partijen. Het is maar zeer de vraag of deze steun tot de volgende verkiezingen (in 2012) zal blijven bestaan. Voorbeeld: de recente bezuinigingsoperatie van Zapatero kon in het parlement een meerderheid van zegge en schrijven één stem behalen, dankzij de onthouding van stemmen van een belangrijke Catalaanse partij. Een broze politieke situatie. Verkiezingen later dit jaar of begin volgend jaar lijken in dit verband niet onwaarschijnlijk.

## Hoe heeft het toch zo ver kunnen komen?

Voordat in de loop van 2008 de kredietcrisis uitbrak had Spanje een aantal jaren een begrotingsoverschot. De economie groeide bovengemiddeld vergeleken met andere eurozonelanden. Het Spaanse bedrijfsleven had al langer van zich doen spreken in termen van buitenlandse expansie. Het Spaanse bankwezen, in het bij-

zonder de twee grootste banken Santander en BBV, behoort tot de grootste bancaire sectoren van Europa; het Spaanse Telecombedrijf Telefónica behoort, net als het Spaanse olieconcern Repsol, tot de meest agressieve bedrijven daar waar het gaat om grensoverschrijdende overnames; de hotelketen NH is niet meer weg te denken uit de Europese horeca. Daar komt bij dat het Spaanse bedrijfsleven de afgelopen 15 jaar een ware *Reconquista* van Latijns-Amerika heeft uitgevoerd.<sup>3</sup> De meest dynamische bedrijven hebben nu ook Azië, in het bijzonder China en India, ontdekt.

Wellicht hadden voornoemde bedrijven en sectoren iets minder in het buitenland moeten investeren en iets meer in de ontwikkeling van de Spaanse economie. Nu werd de bovengemiddelde groei van de Spaanse economie voor een belangrijk deel gedragen door de bouwsector. Vooral de huizenmarkt heeft de afgelopen jaren een exponentiële groei doorgemaakt. Tezamen met de landbouw en de toeristische sector zorgde deze groei voor een aanzienlijke stijging van de werkgelegenheid. Werk dat Spanjaarden zelf steeds minder willen doen, maar Marokkanen, Roemenen, Polen, Colombianen en andere Latino's maar al te graag. Meestal op tijdelijke of onzekere contractbasis.

Zoals de Britse historicus Niall Ferguson terecht stelt, vroeger of later barst elke zeepbel, of het nu de tulpen uit Amsterdam betreft, de hypotheekbundels in New York of de huizenmarkt in Madrid.<sup>4</sup> Veel mensen hebben gegokt en verloren. De bouwsector is als economische aanjager ronkend tot stilstand gekomen. Het meest schrijnend is dit te zien in de buitenwijken van de grotere steden en in de toeristische kustplaatsen. Volgens een conservatieve schatting staan rond de 1,5 miljoen huizen leeg en te koop. Hypotheken en leningen kunnen door burgers niet of moeilijker worden afgelost.

Toch kwam Spanje om een andere reden in het nieuws in het kielzog van de Griekse crisis. Nadat Standard & Poor de kredietwaardigheid van Spanje had verlaagd, kwam de herfinanciering van Spaanse staatsobligaties in gevaar. Daar was eigenlijk geen reden voor. De totale staatsschuld van Spanje is met iets meer dan 50% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) relatief gering. Ter vergelijking: Italië, België en Griekenland doen het veel slechter, met percentages boven de 100%. Het overheidstekort is wel in razendsnel tempo tot boven de 10% van het BBP gestegen (maar nogmaals: vanuit een positie van jarenlange overschotten), mede dankzij ruimhartige overheidssubsidies om de nieuwe banen te financieren.<sup>5</sup>

Inmiddels heeft de Spaanse regering een draconisch bezuinigingspakket door de Kamer gesleurd, met als kernpunten verlaging van ambtenarensalarissen en verhoging van de belastingen. Voorts wordt er bezuinigd op pensioenen, ontwikkelingshulp, infrastructurele projecten en wordt een geboortepremie afgeschaft. Vanaf 2013 moet dit leiden tot een daling van het overheidstekort tot onder de norm van het Stabiliteits- en Groeipact. Mede hierdoor lijken de financiële markten enigszins tot rust te zijn gekomen.

### Maar zijn hiermee de zorgen weg?

De vraag is of dit alles afdoende helpt. In het geheel niet. Twee factoren maken de Spaanse situatie explosief. In de *eerste plaats* is de Spaanse werkloosheid in vrij korte tijd gestegen tot het schrikbarend hoge niveau van 20%. Dit is tweemaal zo groot als het gemiddelde percentage voor de eurozone. Het nadert daarmee het percentage van bijna 25% van het begin van de jaren negentig.

Een belangrijke verklaring voor deze snelle stijging van de werkloosheid heeft te maken met het specifieke karakter van de Spaanse arbeidsmarkt, die met recht een *split-level arbeidsmarkt* kan worden genoemd. Enerzijds kenmerkt deze markt zich door een systeem van vaste aanstellingen, waarbij de werkgever de werknemer niet of nauwelijks kan ontslaan. Dit is in extreme mate het geval voor overheids personeel. Mede daardoor kent Spanje anderzijds het hoogste percentage tijdelijke contracten in de EU. Dit geldt vooral voor jongere werknemers. Als gevolg van deze situatie kent Spanje een werkloosheidspercentage van 43% onder Spanjaarden jonger dan 25 jaar.<sup>6</sup>

De socialistische regering denkt dit probleem te kunnen oplossen door het ontslagrecht voor werknemers met vast dienstverband te versoepelen. Dit brengt de regering rechtstreeks in conflict met de twee grootste vakbonden, de UGT en de CCOO. Sociale onrust lijkt onvermijdelijk, zeker in het najaar. Dit in combinatie met de politieke situatie maakt de positie van Zapatero bijzonder kwetsbaar. Daarnaast kan men zich afvragen of de versoepeling van het ontslagrecht werkelijk iets oplost.

Er is echter nog een *tweede reden* waarom de zorgen van de regering-Zapatero nog lang niet verdwenen zijn. De relatief geringe staatsschuld is slechts een (klein) deel van het huidige probleem. Die is iets boven de 50% van het BBP en, zoals gezegd, Spanje doet het op dit front lang niet slecht in vergelijking met vele andere eurozonelanden. Het probleem zit dieper.

Gezamenlijk hebben de Spaanse staat, burgers en particuliere bedrijven een veel hogere schuld, volgens sommige schattingen meer dan 400% van het BBP. De huizenzeepbel is gefinancierd met goedkoop geld, goedkoop vanwege de lage rente op de kapitaalmarkten van de eurozone. Spaanse banken hebben dit geld doorgesluisd naar de burgers en naar bedrijven. Hier zit de werkelijk explosieve economische situatie: hoe kunnen Spanjaarden deze schuldenberg afbetalen? En als dat niet lukt, in ieder geval niet op korte termijn, wat gaat er dan gebeuren met het Spaanse bankwezen? De Spaanse spaarbanken, de *Cajas de Ahorros*, hebben een actieve rol gespeeld in het creëren van het probleem en de regering-Zapatero probeert onder meer via fusies dit segment van het Spaanse bankwezen te saneren. Het risico blijft echter bestaan dat één of meer van deze vaak regionaal opererende spaarbanken zullen omvallen [vijf Spaanse (spaar-)banken doken in juli 2010 onder de 6%-solvabiliteitsgrens van de EU; eindred.].

### **Naar een structurele oplossing?**

Het probleem van de mediterrane lidstaten wordt sinds de Griekse crisis vooral toegeschreven aan de vermeende achterstand op het terrein van het *concurrentiever-*

*Zapatero heeft geen meerderheid in de Cortes, hij handhaaft zich met gedoogsteun van regionale partijen*

*mogen*. Structurele hervormingen zijn noodzakelijk, zo klinkt het alom in de internationale commentaren. Maar bij een nadere uitwerking van wat precies wordt bedoeld met die structurele hervormingen, springen er twee maatregelen meestentijds bovenuit. Een drastische sanering van overheidsuitgaven, zowel op centraal als regionaal/lokaal niveau, moet gepaard gaan met ingrijpende flexibilisering van arbeidsmarkten.

De eerste maatregel is waarschijnlijk noodzakelijk, maar dan blijft de vraag hoe snel een en ander moet worden verwezenlijkt. Al te voortvarende bezuinigingen kunnen het economisch herstel onnodig vertragen. Van de tweede hervorming is het niet op voorhand duidelijk hoe arbeidsmarktflexibilisering kan leiden tot verkleining van de kloof in concurrentiekracht tussen Noord- en Zuid-Europa. Bedrijven die op zoek zijn naar optimale aanbodzijden zullen de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa of verder oostwaarts gelegen landen verkiezen boven de mediterrane landen.

De echt structurele oplossing heet innovatie, versterking van de kenniseconomie, investeren in *Research*

*& Development*. Dit lijkt ook langzaam door te dringen tot de beleidsmakers en ondernemers in Spanje. In een recent rapport van de *Fundación COTEC para la Innovación Tecnológica* worden de oorzaken geanalyseerd van het geringe innovatieve vermogen van de Spaanse economie en voorstellen gedaan om dit vermogen te vergroten.<sup>7</sup> Maar daar is geld voor nodig, geld dat er de komende jaren niet zal zijn, omdat de Spaanse regering het primaat bij bezuinigen heeft gelegd. En omdat de best presterende onderdelen van de Spaanse private economie kiezen voor internationale expansie in plaats van binnenlandse innovatie.

Dit is een somber verhaal, een verhaal met op het eerste gezicht weinig perspectieven. Toch heeft Spanje twee voordelen. Het heeft een grote binnenmarkt en een bevolking die qua mentaliteit in de afgelopen 30 jaar wél een verandering heeft ondergaan – dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Grieken. Maar de echte oplossing ligt waarschijnlijk toch op een hoger niveau: op het *niveau van de Europese Unie*. Het is niet voor niets dat de Spaanse regering groot voorstander is van versterking van wat in het jargon ‘economic governance’ op Europees niveau wordt genoemd. Vergroting van het Europees handelingsver-

mogen op het terrein van macro-economisch beleid moet de weeffouten van de monetaire unie wegnemen, alsmede het risico van een ongecoördineerde bezuinigingswedloop tussen lidstaten. Of dit een realistische inschatting is van de Europese ambities, moet nog blijken in de loop van dit jaar. En het kan wellicht niet voorkomen dat er op een geheel ander vlak *twee gevaren* opdoemen in Spanje. In de *eerste* plaats valt ook in Spanje een toenemende vreemdelingenhaat te bespeuren. De recente ontslaggolf treft tevens – en wellicht bovenproportioneel – de migrantenpopulatie in de grootstedelijke gebieden. Vanaf het begin van de transitie naar democratie in 1975 heeft Spanje extreem-rechts grotendeels buiten het politieke spectrum weten te houden. Nu lijkt ter rechterzijde van de *Partido Popular* een vacuüm te ontstaan, waar plaats is voor een nieuwe beweging of partij. Ten *tweede* is er een reëel gevaar dat de huidige crisis zich zal vertalen in een toename van euroscepticisme in Spanje, traditioneel één van de meest pro-Europese lidstaten.

### De crisis en het Spaanse voorzitterschap als overgangsfenomeen

In dit klimaat van economische, sociale en politieke crisis moest Spanje op 1 januari dit jaar het halfjaarlijkse voorzitterschap van de Raad overnemen van Zweden. Tijdens dit half jaar verslechterde de situatie zienderogen en moest de regering-Zapatero naar eigen zeggen het meest ingrijpende aanpassingsbeleid doorvoeren sinds de overgang naar democratie. Onnodig te concluderen dat de socialistische regering wel iets anders aan het hoofd had dan energie te stoppen in het voorzitterschap.

Daar komt bij dat het Spaanse voorzitterschap zelf een experimenteel karakter droeg. Het was de eerste keer sinds de ratificatie van het Verdrag van Lissabon dat het permanent voorzitterschap van de Europese Raad samenviel met het halfjaarlijkse voorzitterschap van de Raad van Ministers. Een rare spagaat voor Spanje en Zapatero. Het is nog even wennen: wie wat op welk moment waar mag zeggen over zaken als de Griekse eurocrisis; de relatie van de EU met Cuba, Venezuela en Iran; de toetreding van Turkije, enz. Op het moment van de groepsfoto wil iedereen uiteraard vooraan staan.

Het is bekend dat de nieuwe verhoudingen binnen de EU nog niet door iedereen volledig zijn geïnternaliseerd. Spanningen tussen de permanent voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie; conflicten tussen ministeries van buitenlandse zaken en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid; de aanhoudende spierballentaal uit Parijs, Londen en Berlijn – het zijn slechts de meest prangende ‘kinderziekten’ in deze overgangsfase. Het moge duidelijk zijn dat in dit geweld van oude en nieuwe ego’s weinig ruimte was weggelegd voor een premier die in eigen land het hoofd nauwelijks boven water kan houden.

Dat bleek al uit het programma voor het Spaanse voorzitterschap, dat eind 2009 werd gepresenteerd.<sup>8</sup> De daarin neergelegde prioriteiten behelsden feitelijk generieke Europese plannen die, in samenspraak met België en Hongarije, de huidige en volgende voorzitter, zijn opgesteld. Als *eerste* werd de volledige implementatie van het Verdrag van Lissabon genoemd. Een *tweede* prioriteit ging over de start van het ‘Europa 2020’-project, de doorstart van de zg. Lissabon-doelstelling. Ten *derde* werd belang gehecht aan versterking van het buitenlandse beleid van de EU. De *vierde en laatste* prioriteit betrof het ‘Europa van rechten en vrijheden, een Europa voor alle burgers’.

Mooie woorden, die ook zonder het Spaanse voorzitterschap al hoog op de agenda van de Europese instellingen stonden. Spanje heeft hier niets eigens aan toegevoegd. Wat overbleef was de organisatie en het voorzitten van een lange reeks bijeenkomsten van de diverse raden van ministers in diverse Spaanse steden. Het is een bescheiden rol, die van halfjaarlijks voorzitter van de Raad, en Spanje heeft die met verve gespeeld, zij het dat het vooral de binnenlandse perikelen waren die tot deze terughoudendheid noopten.

---

**Dr Otto Holman** is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Politicologie, FMG, van de Universiteit van Amsterdam en als onderzoeker aan het *Amsterdam Institute for Social Science Research* (AISSR) van dezelfde universiteit.

#### Noten

- <sup>1</sup> Geciteerd in: *de Volkskrant*, 30 april 2010, blz. 5.
- <sup>2</sup> Zie bijv. *El País*, 16 mei 2010, blz. 12.
- <sup>3</sup> Voor een uitgebreidere analyse van de Spaanse bonanza, zie Otto Holman, ‘Tweede termijn voor Zapatero. Consequenties voor Spaans beleid’, in: *Internationale Spectator*, juni 2008, blz. 323-326.
- <sup>4</sup> Niall Ferguson, *The Ascent of Money. A Financial History of the World*, Londen: Allen Lane, 2008, blz. 8.
- <sup>5</sup> Voor een overzicht van de indicatoren op het gebied van economische convergentie, zie de Engelstalige website van de Spaanse centrale bank, *Banco de España*: <http://www.bde.es/webbde/en/secciones/eurosisst/uem/criterios.html>.
- <sup>6</sup> Zie *NRC Handelsblad*, 30 april 2010, blz. 13.
- <sup>7</sup> Fundación COTEC, *Tecnología e Innovación en España. Informe COTEC 2010*, Madrid, juni 2010.
- <sup>8</sup> Gobierno de España, *Innovating Europe. The Programme for the Spanish Presidency of the Council of the European Union, 1 January – 30 June 2010*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009.

# Belgische politiek: chaotisch voorspel moet uitmonden in institutioneel orgasme

*Sinds 1 juli is België gastheer van Europa. In een beschouwend artikel aan de vooravond van dat voorzitterschap drukte Jan Werts zich enigszins bezorgd uit over het vermogen van een 'stuurloos België' de Europese Unie te leiden.<sup>1</sup> Als gevolg van verkiezingen in juni en de daaropvolgende regeringsonderhandelingen moet immers een ontslagnemende regering voor deze job in de bres springen. De daadkracht van een regering van lopende zaken wordt ter discussie gesteld. Maar Europa hoeft zich geen zorgen te maken: over de EU bestaat in België een relatief grote consensus; de vele deelstaatregeringen, die ook hun deel van het voorzitterschap dragen, blijven normaal verder functioneren; het voorzitterschap is goed voorbereid; en de regering van lopende zaken heeft voor haar ontslag van het parlement de zegen gekregen het voorzitterschap zoals afgesproken in te vullen. Bovendien beschikt België over uitstekende diplomaten, die de Brusselse instellingen als geen ander kennen. De EU zal niet zoveel merken van de Belgische regeringsperikelen. Verkiezingen waren onvermijdelijk nadat onderhandelingen over Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) op niets waren uitgedraaid. In deze bijdrage geven we een overzicht van de gebeurtenissen die leidden tot de interne spanningen waarmee de Europese voorzitter nu probeert om te gaan.*

## Symbooldossier-BHV

'Het dossier-BHV moet opgelost zijn voor het begin van het Europese voorzitterschap,' zo waarschuwde Herman Van Rompuy destijds als Belgisch eerste minister. Hij vreesde dat België zou afgaan in Europa als het tijdens het voorzitterschap tot een regeringscrisis en verkiezingen kwam. Ook onder Van Rompuys opvolger Yves Leterme werd dit argument gebruikt om de regering op de been te houden en te zoeken naar een onderhandelde oplossing voor BHV. Het mocht niet baten. Voor de nieuwe en jonge voorzitter van de Vlaamse liberalen (Open VLD), Alexander De Croo, was dat uiteindelijk geen reden Leterme II van de ene uitgestelde deadline naar de andere te sleuren. Zonder oplossing voor BHV kwam de regering niet tot fatsoenlijk besturen toe – en dat moest nu maar eens afgelopen zijn. Op 22 april bracht hij de regering ten val, omdat de zoveelste BHV-poging alweer op niets dreigde uit te draaien. 'Alea iacta est,' twitterde de liberale minister van economie en liberale onder-

voorzitter Vincent van Quickenborne. Op 13 juni volgden verkiezingen. En een aardverschuiving.

De verkiezingen waren het gevolg van jarenlang gebakkelei over de splitsing van het kiesarrondissement BHV. In 2007 gingen we in dit blad al dieper in op de kern van dit probleem. Voor de duidelijkheid herhalen we nog even de grote lijnen van deze discussie.<sup>2</sup> Eigenlijk dateert de kwestie-BHV uit de jaren 1960 en was het tot 2003 een louter politiek probleem, dat alleen sommige Vlaamse politici bezighield. BHV is een kieskring bij de federale en Europese verkiezingen, die zich als enige uitstrekt over twee taalgebieden: de 19 tweetalige gemeenten van Brussel en de 35 Vlaamse gemeenten van Halle-Vilvoorde. De vele Franstaligen in de Vlaamse rand kunnen op die manier op dezelfde Franstalige lijsten stemmen als hun Brusselse taalgelaten. Daar wringt het schoentje. Ten eerste beschouwen Vlaamse partijen BHV als een rem op de integratie van de Franstaligen in Vlaanderen. Ten tweede getuigt de kieskring volgens hen van Franstalig imperialisme. Want telkens als er federale en Europese verkiezingen gehouden worden, barst het tweetalige gebied van België (Brussel) tijdelijk uit zijn voegen en wordt de taalgrens als het ware tientallen kilometers het Vlaamse achterland ingeslagen.

In 2003 werd BHV ook een juridisch probleem, toen het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de nieuwe kieswet uit 2002 ongrondwettelijk was, omdat overal provinciale kieskringen in het leven werden geroepen in plaats van de voormalige arrondissementele kieskringen, behalve in de provincie Vlaams-Brabant. Kandidaten uit Halle-Vilvoorde worden daardoor anders behandeld dan kandidaten uit andere provincies, waardoor het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel was geschonden. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de combinatie van BHV met provinciale kieskringen elders moest verdwijnen, anders zouden federale verkiezingen niet langer wettelijk zijn.

Door de verkiezingen van 2007 iets te vervroegen, kon het arrest – dat de bestaande regeling niet meteen vernietigde en politici vier jaar de tijd gaf om een oplossing uit te werken – nog even omzeild worden, maar daarna zijn federale verkiezingen zonder oplossing voor BHV eigenlijk onwettig.<sup>3</sup> De Vlaamse partijen zien in het arrest steun voor hun eis tot split-

sing van de kieskring in Brussel enerzijds en Vlaams Brabant anderzijds. De Franstalige partijen benadrukken terecht dat het Hof nergens een splitsing oplegt en zien de oplossing in terugkeer naar de oude arrondissementele kieskringen. Zij willen de kieskring-BHV alleen splitsen in ruil voor concessies van de Vlamingen. Over die ruil, de splitsing van BHV en compensaties voor Franstaligen, moest in april 2010 een akkoord worden gevonden. Toen Letermé het eind 2009 van Van Rompuy overnam, werd immers afgesproken dat zijn regering tegen Pasen een akkoord moest bereiken, in de hoop dat dan nog enkele jaren, tot de voorziene federale verkiezingen van juni 2011, goed bestuurd kon worden. Maar 'tegen Pasen' werd 'na Pasen', en de ene deadline riep een andere in het leven. Het werd Open VLD, die maar niet aan sociaal-economisch beleid kon toekomen, teveel.

Dat de regering ten val kwam vanwege een probleem als BHV frustreerde velen. De al-dan-niet-splitsing van het kiesarrondissement heeft immers geen of nauwelijks *impact* op het dagelijkse leven van de burgers, zeker als die niet in de Vlaamse rand rond Brussel wonen. Bovendien zijn verkiezingen zonder oplossing voor de kwestie-BHV door het arrest van het Grondwettelijk Hof ongrondwettelijk. Maar de grondwet verplicht tot verkiezingen als de Kamer ontbonden is. Na de verkiezingen moet de Kamer zich over de rechtsgeldigheid van de verkiezingen uitspreken. Men voorspelde voor de verkiezingen dan ook grote politieke en juridische chaos in BHV, omdat allerlei burgers en organisaties zich tegen deze verkiezingen zouden verzetten. Die chaos is echter uitgebleven.

Toch liet men er een regering over struikelen – omdat de kwestie-BHV al het andere regeringswerk blokkeerde en vooral omdat het dossier een belangrijke symboolwaarde heeft. BHV is het topje van de communautaire ijsberg. Het symbool van een veel fundamenteeler probleem dat de afgelopen jaren heel erg duidelijk werd, namelijk het onvermogen van Vlaamse en Franstalige politici samen te werken in de federale regering en tot een akkoord te komen over nieuwe communautaire afspraken. Het onderling vertrouwen is te zwak en toch is een hervorming noodzakelijk om België op termijn leefbaar te houden.

### **Sputterende pacificatie**

De lijdensweg van de vorige regering begon al bij de formatie in de zomer van 2007 na verkiezingen in juni. Tijdens de verkiezingscampagne werd nauwelijks over de staatsvorming gedebatteerd, maar nadien werd over niets anders gesproken. Het verkiezingssucces van het voormalige Vlaams kartel (CD&V en N-VA) werd, ondanks de *omerta* rond communautaire thema's tijdens de campagne, beschouwd als een signaal om een vérgaande staatsvorming door te voeren. Dat

was evenwel buiten de Franstalige regeringspartners gerekend, zonder wie geen staatsvorming doorgevoerd kan worden. Zij waren veel minder overtuigd van het feit dat de staat moest worden hervormd. De toponderhandelaar van voorgaande staatsvormingen, Gérard Deprez, verwoordde de houding van de Franstaligen toen heel spitant in een interview: 'On est demandeur de rien.'<sup>4</sup> Voor de eerste keer waren enkel de Vlamingen vragende partij om de staat te hervormen; de Franstaligen vroegen niets. Bij voorgaande rondes werd een *package deal*, een compromis *à la Belge*, gevonden, omdat twee uiteenlopende verzoeken toch verzoend konden worden door diep in de overheidskas te tasten: Vlaamse bevoegdheden in ruil voor meer geld voor de deelstaten. Maar deze keer wilden de Franstaligen niets, onder meer omdat de deelstaten bij een vorige ronde staatsvorming al extra middelen hadden gekregen en omdat zij vreesden dat de Vlaamse vraag naar meer regionalisering nooit zou eindigen tenzij ze daar een stop op zetten. Deprez voorspelde dan ook moeilijke regeringsonderhandelingen: 'Als de Vlamingen een groot institutioneel akkoord als voorwaarde naar voren schuiven om een regering te kunnen vormen, dan zullen we nog heel lang geduld moeten oefenen.'

En zo geschiedde: een 192 dagen lang durende regeringsvorming, de langste uit de Belgische geschiedenis, met als resultaat een interim-regering<sup>5</sup> (Verhofstadt III), die op zoek moest naar een communautair akkoord en een nieuwe regering. De teller die sinds de verkiezingen van juni 2007 tikte, werd stopgezet en alleen zo bleef het wereldrecord langste regeringsvorming in Den Haag. Maar eigenlijk stond men in Brussel nauwelijks een stap verder. De enige vooruitgang die was geboekt, was het feit dat de Franstaligen verklaarden constructief aan een staatsvorming te willen meewerken. De onderhandelingen geschieden door een 'raad van wijzen': een groep ervaren politici die elkaar gevonden leken te hebben in een gezamenlijke motivatie om aan te tonen dat zij nog wel in staat waren een communautair compromis uit te werken, daar waar de huidige generatie politici bleek te falen. De 'raad van wijzen' slaagde ook in deze opdracht; acht maanden na de verkiezingen was er een mini-akkoord omtrent een aantal bescheiden maatregelen en vrij eenvoudige dossiers, die beter bekend staan als de 'borrelnootjes'. Er werd tegelijkertijd afgesproken tegen de zomer van 2008 over een tweede pakket, belangrijkere, maatregelen overeenstemming te vinden en tegen de lente van 2009 de kwestie-BHV op te lossen. In het licht van wat daarna gebeurde lijken de beloften die toen gedaan werden, van de allergrootste naïveteit te getuigen.

Daarna werd immers geen enkele communautaire vooruitgang meer geboekt. Zelfs het akkoord over

de ‘borrelnootjes’ werd nooit in wetgeving omgezet. Er werden nochtans verwoedde pogingen gedaan een tweede pakket staats hervorming te verwezenlijken. Eerst trok Yves Leterme (CD&V) – de man van 800.000 persoonlijke voorkeurstemmen uit 2007, die rond Pasen 2008 eindelijk premier was geworden – aan de kar. Na diens mislukking werden drie Koninklijke bemiddelaars het veld ingestuurd om na te gaan ‘op welke manier waarborgen konden geboden worden om op een geloofwaardige wijze een institutionele dialoog op te starten’. Ook deze poging liep al snel een ferme deuk op, toen N-VA liet weten niet langer te willen deelnemen aan het communautair overleg zoals de onderhandelaars dat hadden uitgetekend. Daardoor werd kartelpartner CD&V voor het blok gezet: kiezen tussen de regering of het behoud van het kartel. CD&V koos voor de regering en voor een zoveelste onderhandelingspoging, waarop het Vlaams kartel uiteenviel.

De communautaire onderhandelingen zouden voortaan in een gemeenschapsdialoog worden gevoerd, d.w.z. rechtstreeks tussen de deelstaatregeringen in een soort van confederaal overlegmodel, waarvan de federale overheid werd uitgesloten. Maar

### *Het ooit zo geroemd probleemoplossend vermogen van de Belgische staat heeft het moeilijk*

ook deze poging draaide op niets uit. Dat kwam ten eerste omdat men langs Franstalige zijde nooit enthousiast was over dit initiatief van Vlaams minister-president Kris Peeters (CD&V) om het zwaartepunt van de onderhandelingen bij de deelstaatregeringen te leggen. Bovendien was er nog nauwelijks vergaderd toen de Vlaamse minister Marino Keulen op 28 november 2008 voor de tweede keer weigerde de drie Franstalige faciliteitsburgemeesters te benoemen.<sup>6</sup> Dit werd door de Franstaligen als een zoveelste kaakslag ervaren, waarop de onderhandelingen opnieuw werden gestaakt.

Het Belgische pacificatiesysteem, waarin de politieke elite erin slaagt ondanks alle verdeeldheid via een ingewikkeld en veelzijdig compromis een akkoord te vinden, waarbij alle partijen als overwinnaars de onderhandelingsstafel kunnen verlaten, bleek aan het sputteren geslagen. Het ooit zo geroemde probleemoplossend vermogen van de Belgische staat<sup>7</sup> heeft het moeilijk. Thans is een staats hervorming dan ook veel moeilijker te verwezenlijken dan ooit tevoren. De *software* van het Belgische systeem is veranderd. De leidende politieke elite bestaat thans uit politici zonder gemeenschappelijke Belgische geschiedenis, zonder gedeelde successen en nederlagen. De gescheiden verkiezingen, geëmancipeerde regio’s, uitgeputte federale kas en groeiende gevoeligheid van de federale *left*

*overs* – om maar enkele oorzaken te noemen – maken een communautair vergelijk moeilijker dan ooit. De empathie is afgenomen, de stellingen dieper uitgegraven. Dat beperkt de ruimte voor creatieve oplossingen die ieders gezicht kunnen redden. Tegenwoordig kijkt iedereen naar de waardering van de eigen achterban, niet meer naar de Belgische bovenbouw. Dit land is veranderd. Er is iets gebroken. Er zijn géén federale staatsdragende partijen meer. Alleen regionale staatsvormende partijen.<sup>8</sup>

### **Staats hervorming on hold**

In de haast ononderbroken communautaire crisis sinds de verkiezingen van juni 2007 kwam een soort wapenstilstand toen Leterme aan het hoofd van de federale regering werd ingewisseld voor Van Rompuy (CD&V). Ook die slaagde er niet in een staats hervorming en een oplossing voor BHV te forceren, maar hij kon – mede geholpen door de economische crisis – deze kwesties wel wat naar onder op de politieke agenda duwen. Ondanks de communautair getinte Vlaamse regeringsverklaring na de Vlaamse verkiezingen van juni 2009 (waarbij CD&V en vooral N-VA sterk scoorden), ging de meeste aandacht in 2009 naar het

sociaal-economisch herstel. Met het tot stand brengen van een aantal akkoorden over asiel en migratie, het kernenergie dossier en de sanering van de overheidsfinanciën, die veel kritiek kregen omdat ze ten gronde niets oplosten, kon Van Rompuy op het federale niveau drie dossiers afwerken. De verdienste van deze drie akkoorden lag vooral in het feit dat ze überhaupt tot stand waren gekomen. Inhoudelijk waren het geen hoogvliegers, maar premier Van Rompuy gaf daarmee aan dat er op federaal niveau nog beslissingen konden worden genomen waar zowel de Vlaamse als Franstalige partijen zich achter konden scharen.

Het bezorgde Van Rompuy in België de status van halfgod. Ook Sarkozy en Merkel waren dermate van het optreden van deze ultieme compromismaker gecharmeerd, dat zij hem eind 2009 tot president van de EU bombardeerden. Daarmee ontsprong Van Rompuy net op tijd aan de twee moeilijkste dossiers van zijn premierschap: BHV en de staats hervorming. Van Rompuy moest die nog aanvatten, en ook hij wist niet goed wat daarmee te doen.

Als gevolg van de overstap van Van Rompuy naar de EU werd Leterme, na zijn ontslag als premier in 2007 minister van Buitenlandse Zaken, opnieuw premier. In die functie gedroeg hij zich voortaan als een Van Rompuy-kloon door niet langer grote (communautaire) hervormingen in het vooruitzicht te stel-

len, maar met 'rustige vastheid' het federale niveau te besturen. Leterme investeerde uitdrukkelijk in zijn imago in Franstalig België en de voormalige Vlaamse minister-president ontpopte zich tot federale regeringsleider die een pleidooi hield voor het 'samenwerkingsfederalisme'. Volgens de nieuwe Leterme hadden de federale verkiezingen van juni 2007 niet in het licht van het communautaire gestaan en waren veel andere zaken nu belangrijker.

De grote staatshervorming werd *on hold* gezet. Alleen de kwestie-BHV zou nog opgelost worden, om daarna via het EU-voorzitterschap van juli tot eind december 2010 door te stomen richting federale verkiezingen in 2011. Het huzarenstukje rond BHV zou voorbereid worden door voormalig premier Jean-Luc Dehaene (CD&V), een grote compromismaker uit 'de vorige eeuw', die o.a. het BHV van de jaren 1980, de Voercrisis, met een stukje politiek-juridische spitstechnologie wist te bezweren. Het 20ste-eeuwse recept sloeg evenwel niet aan en Leterme kon opnieuw het ontslag van zijn regering bij de koning gaan aanbieden, waarop ook het parlement werd ontbonden en nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven.

### **Verkiezingen 2010 en het besparingsthema**

De verkiezingen van 13 juni 2010 hebben zowel boven als onder de taalgrens een duidelijke winnaar opgeleverd: N-VA, respectievelijk PS. Die vormen de as van de nieuwe federale regering, als de regeringsvorming tenminste wil lukken. Drie uitdagingen staan bovenaan de agenda: een staatshervorming (incl. BHV), sociaal-economisch crisisbeleid en drastische besparingen. Al deze dossiers zijn met elkaar verbonden: veel politici en analisten zijn ervan overtuigd dat er geen fatsoenlijk beleid en grondige bezuinigingen mogelijk zijn zonder staatshervorming.

Aan Vlaamse zijde zijn alle partijen het roerend eens over het feit dat er een grote staatshervorming moet komen. Zelfs de ecologisten van Groen!, die in het verleden bezwaarlijk als liefhebbers van institutionele hervormingen konden worden afgeschilderd, maakten van de staatshervorming een van de speerpunten van hun campagne. Ook in Franstalig België leek zich, met uitzondering van enkele zure oprispingen van communautaire scherpslijpers als Olivier Maingain (FDF) en Joëlle Milquet (CDH), embryo-naal een nieuwe mentaliteit af te tekenen. CDH trok weliswaar naar de verkiezingen met de slogan 'l'union fait la force', een verwijzing naar de Belgische wapenspreuk, maar tegelijk werd niet langer op voorhand elke staatshervorming van de hand gewezen. In plaats van het 'on est demandeur de rien' van 2007 werd de

mogelijkheid van 'evenwichtige hervormingen' geopperd. PS, CDH en Ecolo verklaarden bereid te zijn hierover met de Vlaamse partijen te onderhandelen; tegelijk verklaarden zij niet langer met de MR in een federale regering te willen stappen, zolang die partij blindelings de 'onverzettelijkheid en arrogantie' van FDF-voorzitter Olivier Maingain blijft volgen. Het FDF is een Brusselse kartelpartner van de MR, die vooral opkomt voor de belangen van de Franstaligen in de Vlaamse rand rond Brussel.

Het besef dat een staatshervorming noodzakelijk is, valt niet los te denken van de economische crisis en het feit dat er bezuinigd moet worden. Zo moet de totale overheid (gemeenten, deelstaten en federale overheid) tijdens de komende federale legislatuur voor 22 miljard euro structurele besparingen doorvoeren om tegen 2015 opnieuw een begrotingsevenwicht te bereiken, zoals Europa wil. Een dergelijke saneringsopdracht is alleen mogelijk als ook het Belgische financieringssysteem wordt herzien. Daarmee hebben we een van de voornaamste en meest overtuigende argumenten om een staatshervorming door te voeren. Een dergelijke besparingsronde is in het huidige financieringssysteem namelijk dodelijk voor de federale overheid. De federale begroting is immers nu al structureel verliesgevend. Dat komt omdat ze onvermijdelijk geld moet doorstorten naar de dure en stijgende afbetalingen van de schulden uit het verleden en ze de steeds duurder wordende sociale zekerheid met algemene middelen moet ondersteunen. De federale overheid draagt 90% van de kosten van de vergrijzing, die de komende decennia in België zeer sterk oplopen, en ze is nu al structureel ondergefinancierd. Een mogelijke oplossing is dat de regio's een groter deel van deze vergrijzingskosten op zich nemen door de pensioenen van hun ambtenaren te betalen.

Maar ook aanpassing van de financieringswet, die regelt hoeveel geld de deelstaten elk jaar uit de federale kas krijgen, is waarschijnlijk onoverkomelijk. Het structurele begrotingstekort van de federale overheid is immers vooral het gevolg van het feit dat het nationale niveau steeds meer geld moet afgeven aan de deelstaten, terwijl de inkomsten door belastingverlagingen onder de paarse regeringen afnamen. Ter illustratie: tussen 2000 en 2009 stegen de overdrachten van de federale overheid naar de Gemeenschappen en Gewesten van 25,6 naar 37,2 miljard euro, terwijl de rijksmiddelen van de federale overheid in die zelfde periode daalden van 42,6 naar 41,7 miljard euro. De financieringswet uit 1989 ongewijzigd laten en de federale overheid dergelijke forse besparingen la-

ten uitvoeren, staat dan ook gelijk met het failliet van de Belgische staat organiseren. Het betekent dat de kerntaken van de overheid, zoals justitie, veiligheid en pensioenen, niet langer op een fatsoenlijke wijze kunnen worden uitgevoerd. Naast aanpassing van de financieringswet zou men eventueel ook de deelstaten een aantal extra bevoegdheden kunnen geven, zonder die deelstaten daarvoor alle bijhorende financiële middelen toe te kennen. Zodoende zou de armlastige federale overheid opnieuw wat financiële ademruimte kunnen krijgen. Maar in de regionale regeringen ziet niet iedereen dat zitten.

Eind juli bestond er in België nog onvoldoende overeenkomst tussen de zeven partijen die aan een staats hervorming werken (Vlaamse en Franstalige groenen, socialisten, christendemocraten en de Vlaams-nationale N-VA) om de onderhandelingen zelfs maar op te starten. België zal niet voor de herfst over een nieuwe regering beschikken.

### Besluit

Of de regeringsvorming traag dan wel snel verloopt, de EU zal er niet veel van merken. De overwinnaars van de verkiezingen, Bart De Wever (N-VA) en Elio Di Rupo (PS), kregen van de kiezer een fors mandaat, helaas niet om hetzelfde te doen. Toch staan ze beiden voor een *once in a lifetime opportunity* om een periode van institutionele blokkering te doorbreken en België te hervormen. Zonder hervorming kan het uitgeleefde land moeilijk functioneren, de federale staat is virtueel bankroet. Daar mogen De Wever en Di Rupo dus even tijd voor nemen; het Belgisch voorzitterschap en de rest van de EU zullen daar de komende maanden niet veel van merken.

Mocht het evenwel finaal mislukken, dan pas dringt zich de vraag op wat er met België moet gebeuren. En pas dan moet de EU zich echt zorgen maken over ontwikkelingen in het hart van de Unie, die ongetwijfeld ook andere regio's in Europa zullen inspireren. Ook de EU is gebaat bij een geslaagde hervorming van het Belgisch bestel.

---

**Carl Devos** is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Gent. **Nicolas Bouteca** is aldaar assistent politieke wetenschappen.

### Noten

**1** Zie: Jan Werts, 'Stuurloos België stuurt chaotische EU met acht voorzitters: Europese Raad en Europees Parlement nemen via "Lissabon" de macht over', in: *Internationale Spectator*, juni 2010, blz. 315-319.

**2** Carl Devos & Nicolas Bouteca, 'Belgische politiek stuit op grenzen', in: *Internationale Spectator*, november 2007, blz. 522-526.

**3** Deze onwettigheid is relatief, aangezien volgens artikel 48 van de grondwet alleen Kamer en Senaat oordelen over de geldigheid van de verkiezingen door de geloofsbrieven van de verkozenen te aanvaarden. Het verkozen parlement keurt dus zelf de geldigheid van de voorbije verkiezingen goed. Daar bestaat geen rechtsmiddel tegen. België is één van de weinige landen die géén rechterlijke controle op de geldigheid van een verkiezingsuitslag kennen.

**4** *Knack*, 20 juni 2007.

**5** De 'interim-regering' is een begrip dat binnen het Belgisch staatsrecht eigenlijk niet bestaat. Alle regeringen hebben volledige van bevoegdheid voor een legislatuur die in principe vier jaar duurt (zie Marc Platel, *België op zijn kop*, Leuven: Davidsfonds, 2008, blz. 74). Maar in deze uitzonderlijke omstandigheden werd op die manier getracht de teller die aangaf hoe lang de regeringsvorming al duurde, op stop te zetten.

**6** De burgemeesters van drie faciliteitengemeenten (Vlaamse gemeenten met faciliteiten voor Franstaligen) in de Brusselse rand werden door de Vlaamse regering nooit benoemd, omdat ze zowel voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 als de federale verkiezingen van 2007 Franstalige oproepingsbrieven hadden verstuurd. Ze negeerden daarmee de bestaande taalwetgeving in de faciliteitengemeenten, die stelt dat elke gemeentelijke communicatie met de inwoners in eerste instantie in het Nederlands moet gebeuren. Alle Franstalige partijen verzetten zich tegen deze beslissing en eisen dat deze burgemeesters benoemd worden, aangezien ze democratisch verkozen zijn.

**7** In *The Economist* van 5 juni 2008 verscheen over de verkiezingen in Macedonië onder de titel 'A Balkan Belgium?' volgend citaat: 'A fashionable idea is circulating among Balkan-watchers: "Belgianisation". This is not meant to suggest complex federalism. Instead it implies that different nationalities whom history has left sharing a state are at last behaving like Belgians, reaching for ballot boxes and courts, rather than guns and bombs.'

**8** C. Devos & N. Bouteca, 'Brussel-Halle-Vilvoorde: Voeren van de 21<sup>ste</sup> eeuw', in: *Fédéralisme Régionalisme, Fédéralisme et frontières internes: les enjeux de l'arrondissement de BHV*, 2008, blz. 17 (<http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=642>).

### Naschrift

België had eind augustus nog geen federale regering; die zit er nog niet meteen aan te komen. Er zou al een stevige bevoegdheidsoverdracht op tafel liggen, die volgens preformateur Di Rupo (PS) het zwaartepunt van België van het federale niveau naar de deelstaten verplaatst. De Vlaamse partijen eisen nog een aanpassing van de financieringswet; ze willen meer 'responsabilisering': deelstaten moeten zelf meer de financiële gevolgen dragen van hun beleid. Thans worden ze voor driekwart met dotaties van de federale overheid gefinancierd. Dat moet voor de Vlamingen veranderen. De Franstaligen vrezzen een verarming van Brussel en Wallonië. Als daarover een akkoord wordt gevonden, wachten nog alle niet-institutionele kwesties, de onderwerpen van een regeringsvorming zonder staats hervorming. Zo moet België de komende jaren minstens 25 miljard euro bezuinigen.

# Het nieuwe Europees Parlement in opmars

*Een jaar sinds de verkiezingen voor het Europees Parlement van 4 juni 2009 is het tijd voor een tussenstand. Hoe gaat het nieuwe EP om met zijn nieuwe bevoegdheden onder het Verdrag van Lissabon? Het nieuwe EP heeft zich van meet af aan assertief opgesteld. Niet alleen heeft het een breder scala aan instrumenten om zijn belangen effectief te verdedigen, het neemt ook de ruimte om nieuwe invloedsmogelijkheden te verkennen, bijvoorbeeld als het gaat om internationale akkoorden en inspraak op het buitenlands beleid. Dat het EP zich de afgelopen maanden zelfverzekerder en daarmee zichtbaarder opstelt, heeft alles te maken met de slimme wijze waarop een aantal nieuwe prominente Europarlementariërs met deze nieuwe mogelijkheden omgaat. De vraag is echter hoever het EP hierin kan gaan zonder in de knoop te komen met zijn controlerende taak.*

## Goedkeuring nieuwe Commissie

De opmars van het nieuwe EP was al direct te merken in de eerste weken na de verkiezingen. De regeringsleiders wilden vóór de zomer van 2009 de herbenoeming van José Manuel Barroso als Commissievoorzitter snel langs het EP loodsen. Guy Verhofstadt (leider van de liberale fractie) wist zijn collega-fractieleden er echter van te overtuigen om voor de goedkeuringsprocedure rustig de tijd te nemen. Op die manier kon het EP invloed uitoefenen op de politieke koers van de nieuwe Commissievoorzitter. Ook werd aan de staatshoofden en regeringsleiders het signaal afgegeven dat de parlementaire goedkeuring niet slechts een formaliteit is, maar een volwaardige en serieuze procedure betreft.

Kandidaat Barroso kreeg vorige zomer dan ook huiswerk mee van de europarlementariërs. Wat was zijn visie op Europa voor de komende vijf jaar? Barroso zette zijn visie op papier en presenteerde zijn politieke richtlijnen in september. Op basis van dat stuk sprak hij met alle fracties om zijn plannen nader toe te lichten. Het bood de EP-leden de mogelijkheid Barroso aan de tand te voelen. Die verdedigde zijn beleidsplannen met verve, oogstte veel waardering en haalde bij de plenaire stemming in het EP een ruime meerderheid. Zo was er voordeel voor alle partijen: Barroso kon bogen op politieke steun voor zijn benoeming; het EP had zich op de kaart gezet; en Europa schudde het beeld van de achterkamertjesbenoemingen van zich af.

## Nauwe samenwerking met de Commissie

Het EP maakte bij de goedkeuringsprocedure gebruik van de op dat moment afhankelijke positie waarin Barroso verkeerde. Zo onderhandelde het met Barroso over een resolutie waarin afspraken werden gemaakt over *nauwere samenwerking*. Een voorbeeld daarvan zijn afspraken die raken aan het initiatiefrecht van de Commissie. Het EP doet regelmatig oproepen aan de Commissie om met voorstellen te komen, maar de Commissie is niet verplicht daar iets mee te doen. Er is nu afgesproken dat als het EP de Commissie vraagt met een wetsvoorstel te komen, de Commissie daarop binnen een termijn van drie maanden met een reactie moet komen: óf de Commissie presenteert een wetsvoorstel, óf zij komt in het EP uitleggen waarom zij daartoe niet overgaat. Ook werd afgesproken dat de EP-voorzitter bepaalde bijeenkomsten van het College van Commissarissen zal bijwonen. Tevens werden afspraken gemaakt over ontslagverlening aan de Commissie. Volgens het Verdrag mag het EP de Commissie alleen in zijn geheel naar huis sturen. Nu heeft Barroso zich gecommitteerd een oproep van het EP om een individuele Commissaris naar huis te sturen, serieus in overweging te nemen. Besluit de Commissievoorzitter de Commissaris in kwestie aan te houden, dan zal hij dat in het EP moeten komen uitleggen.

De EP-resolutie over de nieuwe werkafspraken werd vlak voor de stemming over Barroso's herbenoeming aangenomen. De details van de afspraken zijn intussen uitgewerkt in een nieuwe 'kaderovereenkomst' tussen beide instellingen.

## SWIFT

Dé casus waarin het EP de afgelopen maanden zijn nieuw verworven positie heeft getoond, is die van SWIFT, ofwel het akkoord tussen de EU en de Verenigde Staten inzake de overdracht van *bankgegevens* in het kader van terrorismebestrijding. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verwierf het EP instemmingsrecht wat betreft het merendeel van de internationale akkoorden die de EU met derde landen afsluit, waaronder SWIFT. Tijdens de onderhandelingen tussen de EU en de Amerikanen waarschuwde het Parlement al diverse keren dat het grote moeite had met het concept-akkoord. In februari verwierp de plenaire EP vergadering het SWIFT-akkoord met ruime meerderheid.



Het Europees-Parlementsgebouw in Straatsburg

Die verwerping had een grote impact. Waarom nam het EP deze vrij drastische beslissing? Enerzijds ging het over de zorgen van het Parlement dat de burgerrechten in het akkoord onvoldoende gewaarborgd werden. Het Parlement had onder andere kritiek op het gebrek aan toegang tot rechterlijke toetsing, de mogelijkheid tot correctie van foutieve gegevens en de verstrekking van bulkinformatie. Anderzijds wilde het EP bij SWIFT laten zien dat het niet schuwt zijn nieuwe bevoegdheden wanneer nodig te gebruiken en gaf het hiermee richting de Raad en de Commissie het signaal af dat zij meer rekening zullen moeten houden met de opstelling van het EP, als zij willen dat eenmaal bereikte akkoorden ook door het Parlement aanvaard worden.

De Commissie ging na de plenaire stemming snel aan de slag om met de Verenigde Staten een nieuw akkoord uit te onderhandelen. Het EP werd daarbij door Commissaris Malmström regelmatig op de hoogte gehouden. Het leidde tot een aangepaste versie van het akkoord, dat op 8 juli jl. door het EP met ruime meerderheid werd aanvaard.

SWIFT heeft ook in Washington zijn uitwerking niet gemist. Na de afwijzing door het EP besloot de Amerikaanse vice-president Biden naar Brussel te reizen om de plenaire vergadering van het EP toe te spreken. Daarbij sprak hij enerzijds lovende woorden over de samenwerking tussen Brussel/Straatsburg en

Washington, maar wees anderzijds de parlementariërs op hun 'internationale verantwoordelijkheid'. De goedkeuring van het akkoord kon rekenen op een positief persbericht van president Obama. Gezien het groeiend aantal transatlantische dossiers waarop het EP nu medezeggenschap heeft, is nu van intensivering van contacten tussen het Europese Parlement en het Amerikaanse Congres sprake. Om die contacten te faciliteren, opende het Parlement in april jl. zijn eigen 'EP-kantoor' in Washington.

Het EP gebruikt het Congres vaak als inspiratiebron en heeft een aantal Amerikaanse 'best practices' overgenomen. Dat is niet onlogisch, aangezien beide 'Huizen' over vérgaande bevoegdheden beschikken wat betreft wetgeving en begroting. De hoorzittingen in het Congres, met kandidaat-kabinetleden, vormden een inspiratiebron voor het EP om hoorzittingen met kandidaat-Commissarissen te houden. De parlementaire onderzoekscommissies van het Congres zijn een ander voorbeeld. Het EP stelde in 2006/2007 een onderzoekscommissie in naar 'vermeende illegale CIA activiteiten op Europees grondgebied'. Een derde voorbeeld betreft de 'hoorzittingen' met EU-ambassadeurs, een fenomeen dat zich in Europa nauwelijks voordoet, maar in de Verenigde Staten al langer gebruik is. In aanloop naar het oprichtingsbesluit over de nieuwe Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) wist het EP bij de Hoge

Vertegenwoordiger voor het Buitenlands beleid, Lady Catherine Ashton, te verzekeren dat de *Heads of Delegations* van Europese ambassades voorafgaand aan hun vertrek 'en poste', naar het EP komen voor een informele gedachtewisseling. Het EP is niet bevoegd een ambassadeur goed of af te keuren, maar krijgt wel de mogelijkheid de nieuwe ambassadeur aan de tand te voelen en hem of haar te wijzen op zaken die voor het Parlement belangrijk zijn in de betrekkingen met het land waar deze zal worden geplaatst.

### Meer greep op extern EU-beleid

Dat brengt ons in meer algemene zin op de rol van het Europees Parlement in het externe beleid van de EU. Hier is met het Verdrag van Lissabon een niet te onderschatten wijziging opgetreden. De nieuwe functie van Hoge Vertegenwoordiger is een samenvoeging van drie functies: de HV oude stijl (Solana), de Commissaris Extern Beleid (Ferrero-Waldner) en de Minister van Buitenlandse Zaken van het roulerend voorzitterschap. Daar komt bij dat de HV ook vicevoorzitter van de Commissie is. Dat plaatst hem/haar in een directe verantwoordingspositie vis-à-vis het EP, zoals een minister van buitenlandse zaken jegens het nationale parlement. Zoals gezegd kan het EP formeel gezien geen individuele Commissaris naar huis sturen, maar als het Parlement het vertrouwen opzegt, heeft een Commissaris (en dus ook de HV) een probleem. Dit maakt dat de HV 'Lissabon stijl' veel meer rekening zal houden met de opstelling van het EP dan de HV 'Nice stijl'. Lady Ashton committeerde zich tijdens haar hoorzitting aan goede samenwerking en voert inmiddels maandelijks in Straatsburg debatten over actualiteiten op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).

### EDEO

Een ander belangrijk dossier waarbij de nieuwe verhoudingen duidelijk werden, betrof de *Europese Dienst voor Extern Optreden* (EDEO). Hoewel het EP in de procedure voor het oprichtingsbesluit enkel *adviesrecht* had, wist het zeker te stellen dat op dit dossier *de facto* een *codecisieprocedure* gevolgd werd. Het Parlement maakte namelijk duidelijk dat het een aantal aan EDEO gerelateerde besluiten (over het personeelsstatuut, financieel reglement, begroting) waar het wél medebeslissingsrecht heeft, bij voorbaat zou blokkeren indien het onvoldoende zou worden betrokken bij het oprichtingsbesluit. Het resultaat was dat EDEO

onderwerp werd van een reeks zg. 'quadripartiete gesprekken' tussen Ashton, de Commissie, het roulerend voorzitterschap en het EP. Zo zorgden rapporteurs Elmar Brok en Guy Verhofstadt ervoor dat de rol van de Commissaris Ontwikkelingssamenwerking bij de programmering en uitvoering van OS-instrumenten versterkt is ten opzichte van Ashtons eerste voorstel. Verder zegde Ashton toe dat zij het EP voortaan nauwer zal consulteren op GBVB-terrein. De wijze van consultatie is verder uitgewerkt in een verklaring van de HV betreffende haar politieke verantwoording vis-à-vis het EP. Deze afspraken geven het Parlement een grotere rol op het terrein van het Europees buitenlands beleid.

### De budgettair-financieel-economische crisis

Bij de algemene appreciatie van een 'toenemende macht' van het EP valt een aantal kanttekeningen te maken. Zo speelt het in de besluitvorming rond de huidige economische en begrotingscrisis een beperkte rol. Ten aanzien van financieel toezicht geldt overigens wel een volwaardige rol voor het Parlement. Thans is er onenigheid tussen de lidstaten en het EP over het pakket dat het toezicht op de financiële markten moet verstevigen. Het EP is van mening dat de voorstellen van de Commissie door de Raad (Ecofin) te veel zijn afgezwakt. In juni dreigde het Parlement over te gaan tot plenaire stemming, zonder dat er een akkoord met de Raad bereikt was. Dat zou automatisch tot een tweede lezing leiden. De tijd die daarmee gepaard zou gaan, zou het niet mogelijk maken de nieuwe financiële toezichthouders per 1 januari 2011 van start te laten gaan. Na intensief overleg op het hoogste niveau werd de plenaire stemming tot na de zomer uitgesteld. Dit geeft de onderhandelaars tijd om er alsnog in eerste lezing uit te komen. Het EP nam wel met grote meerderheid een politieke resolutie aan waarin het zijn standpunten onderstreepte.

Als het gaat om het wetgevingsdeel van de aanpak van de financiële crisis, zit het EP dus aan tafel en zijn de parlementariërs bereid het spel hard te spelen. Maar bij de vérstrekkende besluiten van de Europese Raad over het hulpmechanisme voor Griekenland en het stabilisatie- en hulpmechanisme speelt het EP tot nu toe nauwelijks een rol. Zelfs bij het communautaire deel van het garantiefonds kwam het EP er, onder meer vanwege de enorme tijdsdruk, niet aan te pas. In een vertoon van eensgezindheid hielden de fractieleiders van de christendemocraten, sociaaldemocraten, liberalen en groenen op 15 juni jl. een gezamenlijke

persconferentie, waarin zij waarschuwden tegen een te intergouvernementele aanpak van de crisis. Zij hamerden op een meer communautaire aanpak met een centrale rol voor de Europese Commissie.

### Een onsje meer

Het volgende grote dossier waarover tussen Raad en EP flinke discussie zal zijn, betreft de vaststelling van de meerjarenbegroting. Het EP zal daarbij, zoals tot nu toe gebruikelijk, pleiten voor een ambitieuze (hogere) begroting. Volgens het Parlement is dat nodig om de uitdagingen waar de EU voor staat, aan te kunnen. De verwachting is dat het EP de huidige uitgaven voor landbouwbeleid en structuurfondsen ongemoeid wil laten (zie de EP-resolutie van 8 juli jl. over het GLB), maar dat het daar bovenop meer geld wil uitgeven aan klimaat en innovatie. Een 'onsje meer' dus. Het zou echter kunnen dat het EP in tijden van crisis en bezuinigingen op nationaal niveau zijn eisen over de omvang van de Financiële Perspectieven iets zal temperen. Het Parlement zal naar verwachting ook een voorstel doen voor het creëren van meer Europese eigen middelen, bijvoorbeeld door een Europese belasting. Gezien de weerstand hiertegen bij de lidstaten, is het de vraag of een dergelijk voorstel het zal halen.

### Conclusie: van assertiviteit naar effectiviteit

Het EP ontwikkelt zich in snel tempo tot een machtsfactor waarmee de overige spelers (Commissie, Raad, lidstaten, derde landen) nog meer rekening moeten houden. Met het Verdrag van Lissabon kreeg het Parlement opnieuw meer medezeggenschap op het terrein van wetgeving en meer zeggenschap wat betreft het Europese handelsbeleid (goedkeuring van handelsakkoorden) en andere internationale akkoorden (zoals SWIFT). Daarnaast maakt het EP maximaal gebruik van zijn mogelijkheden tot invloed op het GBVB en de al bestaande bevoegdheden ten aanzien van de begroting (externe instrumenten).

Met de nieuwe bevoegdheden en werkafspraken heeft het EP veel aan zichtbaarheid en slagkracht gewonnen. De nieuw verworven macht brengt ook meer verantwoordelijkheid mee. Uiteindelijk zullen er tussen de instellingen compromissen gevonden moeten worden. Het EP stelt zich in de regel op als hoeder van het 'Europese belang'. Opvallend vaak liepen het afgelopen jaar de belangen van Parlement en Commissie parallel, bijvoorbeeld bij de EDEO en de begroting. Het EP moet er echter ook rekening mee

houden dat lidstaten hun nationale belangen vaak terecht verdedigen.

Verder moet het EP ervoor waken dat het, ondanks alle inspraak en medezeggenschap, al te veel op de stoel van de executieve gaat zitten. Hoe meer het Parlement bijvoorbeeld een vinger in de pap heeft bij de details van de onderhandelingen over akkoorden tussen Commissie en internationale partners, hoe lastiger het voor het EP wordt op onafhankelijke wijze de democratische controle uit te voeren: wel of niet fiat geven aan het bereikte akkoord.

Het is lastig hier een scherpe grens te trekken. Zowel de Commissie als de Raad is er veel aan gelegen dat het eindresultaat van internationale onderhandelingen ook groen licht krijgt in het Parlement. Dat pleit er juist weer voor goed rekening te houden met de standpunten van het EP. Dit geldt eens te meer nu de Commissie, maar ook de lidstaten en de HV, de afgelopen maanden hebben gemerkt dat het Parlement zich niet opzij laat zetten. De succesvolle vertaling van deze nieuwe assertiviteit in politieke effectiviteit van het EP zal voor een belangrijk deel afhangen van de wijze waarop de uiteenlopende rollen, die van betrokken medewetgever maar ook die van controleur, met elkaar zullen kunnen worden verenigd.

---

**Sander van der Sluis** is jurist en werkzaam in Brussel. Tot voor kort was hij verbonden aan de Nederlandse PV bij de EU, speciaal belast met contacten met het Europees Parlement. Hij dankt Mendeltje van Keulen voor medewerking aan dit artikel, dat een vervolg is op het artikel 'Europees Parlement: van bijrol naar hoofdrol', dat de auteur samen met mw dr M. van Keulen schreef in het maartnummer 2007 van dit blad, blz. 267-271.'

## Balkenendes defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit

*De val van het tweede kabinet-Kok over de affaire-Srebrenica, de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002 en het korte eerste kabinet-Balkenende (juli 2002-mei 2003) markeerden het begin van ongekende politieke instabiliteit, die de drie daaropvolgende kabinetten aanhield. Opmerkelijk is dat het vierde kabinet-Balkenende uiteindelijk viel over eenzelfde onderwerp dat de premier aan de macht bracht: een militaire missie. Zijn voorganger Kok struikelde over Srebrenica; Balkenende over Uruzgan. Toch ontwikkelde de Nederlandse krijgsmacht zich onder de vier kabinetten-Balkenende verder als internationaal gerespecteerde, effectief opererende krijgsmacht. Ondanks voortdurende bezuinigingen nam de kwaliteit van de krijgsmacht toe. Ervaringen opgedaan in Irak en Afghanistan, waar de krijgsmacht betrokken raakte bij de zwaarste gevechten sinds de Korea-oorlog van de jaren vijftig, de ontwikkeling van een concept voor stabilisatieoperaties gebaseerd op Defence, Diplomacy en Development en de toepassing van 'lessons learned' op lopende operaties verklaren die kwaliteitsverbetering.*

Met de *Prioriteitennota* van 1993 was de koers van Defensie drastisch verlegd. Defensie beschikte toen over een kadermilitie-krijgsmacht voor de verdediging van de Noordduitse laagvlakte. Na het einde van de Koude Oorlog koos de politiek voor een expeditionaire krijgsmacht voor vredes- en gevechtsoperaties ver van huis. Met dit besluit schaarde Nederland zich bij een selectief gezelschap van landen die over de politieke bereidheid en middelen beschikten voor complexe, risicovolle operaties ter verdediging van belangen of ter bevordering van de internationale rechtsorde. In 1995 werd de Grondwet gewijzigd en werden deze taken in Artikel 97 vastgelegd.

### Gebrek aan inhoudelijk debat

Afgezien van een eindeloze reeks debatten over aanschafbeleid en missies is tijdens de jaren-Balkenende nooit substantieel over de defensie gediscussieerd. Een reden is de onervarenheid van de Kamer. Toen Balkenende in 2002 aantrad, bleek de Tweede Kamer als gevolg van opeenvolgende verkiezingen grotendeels vernieuwd en werd zij daarmee de meest onervaren Kamer ooit. Bij elke volgende verkiezing gebeurde hetzelfde. De vaste Kamercommissies van Defensie en Buitenlandse Zaken bestonden keer op keer overwegend uit nieuwkomers, zonder veel er-

varing op deze gebieden. Daardoor raakte de Kamer haar collectieve geheugen kwijt. Slechts weinigen waren zich bewust van de grootschalige reorganisaties tot dan toe en de conceptuele debatten die daaraan ten grondslag lagen. Deze kennis erodeerde tijdens de vier opeenvolgende kabinetten-Balkenende verder. In een reconstructie van de val van het laatste kabinet over de verlenging van de missie in Uruzgan bleek de Commandant der Strijdkrachten, generaal Peter van Uhm, verbijsterd over het gebrek aan kennis over de missie, toen hij de fractievoorzitters van de meest betrokken partijen bijpraatte over alternatieven.<sup>1</sup>

Defensiebeleid is lange-termijnbeleid, dat per definitie gebaseerd moet zijn op een analyse van de veiligheidssituatie. Als die door gebrek aan kennis en aan brede belangstelling achterwege blijft, krijgt opportunisme de overhand en kan de krijgsmacht worden bedreigd. Dit is precies wat in het eerste decennium van deze eeuw gebeurde. Daarbij kwam dat het maatschappelijk draagvlak voor Defensie verzwakt was door het opheffen van de dienstplicht in de jaren negentig. Defensie had niet langer een natuurlijke achterban en moest derhalve zelf draagvlak creëren. Zo werd onder Balkenende getracht via initiatieven als Veteranendag de krijgsmacht een natuurlijke plaats in de samenleving te geven. Maar door het gebrek aan politieke bereidheid het defensiebudget te beschermen, hadden deze initiatieven een beperkt effect op het budget.

Gebrek aan politieke belangstelling voor Defensie verklaart waarom de ontwikkeling van het budget anders verliep dan die van andere ministeries, die zonder uitzonderingen sterk stijgende begrotingen kenden. In termen van een percentage van het BBP nam het budget vanaf begin jaren negentig tot 2010 gestaag af: van 2,5% tot 1,4%. Met de thans voorgestelde bezuiniging van 20% kan dit uitkomen op ongeveer 1% BBP. In termen van een percentage van de overheidsuitgaven is het beeld niet veel anders: van 7,1% in 1991 naar 3,5% in 2010. De nominale defensiebestedingen stegen van 6,1 miljard euro (1991) naar 8,4 miljard euro (2007). De voorgestelde bezuiniging kan oplopen tot 1,5 miljard euro. Interessanter zijn echter de werkelijke defensiebestedingen. Teruggerekend naar het prijspeil van 2000 bedroeg het budget in 1991 7,5 miljard euro en in 2008 6,9 miljard; een daling van bijna 10%.

Tussen 2002 en 2008 kwam er weliswaar geld bij, maar dit was vooral bedoeld voor de snel oplopende exploitatie- en vervangingskosten door inzet in Irak (2003-2005) en Afghanistan. Een en ander leidde tot een voortdurende verkleining van de krijgsmacht en het bijstellen van ambities. De verklaring hiervoor is dat tweederde van het defensiebudget vast ligt in lasten zoals salariskosten en ongeveer 1,3 miljard euro voor pensioenen en wachtgeld die Defensie uit zijn eigen begroting moet betalen. Het flexibele deel van het budget, gemiddeld zo'n 30%, is bestemd voor inzet en investeringen. Bezuinigingen richten zich per definitie op dit deel van het budget, wat tevens verklaart waarom grote projecten, zoals de JSF, per definitie controversieel zijn.

### Bezuinigen onder minister Kamp

Het aantreden van minister Kamp op 12 december 2002 viel samen met de neergang van de economie. De bezuinigingen in het *Strategisch Akkoord*, dat ten grondslag lag aan het tweede kabinet-Balkenende, liepen op van 120 miljoen euro in 2003 tot 245 miljoen euro in 2008. Deze kwamen bovenop bezuinigingen die voortvloeiden uit het *Hooflijnenakkoord* van kabinet-Balkenende I, de maatregelen die voortvloeiden uit de voorjaarsnota 2003 en de taakstelling in het kader van competitieve dienstverlening. Alles bijeen stegen de bezuinigingen van in totaal 255 miljoen euro in 2004 tot 380 miljoen euro in 2008; een korting van zo'n 5% op het defensiebudget. Daardoor zakte Nederland qua defensiebestedingen onder de NAVO-norm van 2%. Al tijdens het korte eerste kabinet-Balkenende werd duidelijk dat de gevolgen van de bezuinigingen ingrijpend zouden zijn. Als eerste concrete maatregel werd het politieke ambitieniveau teruggebracht van vier naar drie vredesoperaties tegelijkertijd.<sup>2</sup> De *Najaarsnota 2002* van de regering en de brief van de Minister aan de Kamer van 30 juni 2002 deden vervolgens het ergste vrezen.<sup>3</sup> Toch sloeg in september 2003 de nota *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren* in als een bom.<sup>4</sup> Door harder te snijden in de operationele capaciteit dan strikt noodzakelijk, hoopte minister Kamp geld vrij te maken voor noodzakelijke investeringen. Deze strategie hadden ook voorgaande ministers toegepast, maar zij bleek toen onvoldoende op te leveren.

De minister presenteerde een pakket maatregelen waarmee hij voortbouwde op eerder genomen maatregelen die nog niet geëffectueerd waren. Het

meest in het oog sprong de forse afname van het personeelsbestand met ruim 13.000 functies op een totaal personeelsbestand van ruim 70.000 (inclusief 20.000 burgers). Voor het eerst sinds de Defensienota 1991 werden delen van de krijgsmacht afgestoten, te weten de Maritieme Patrouille Vliegtuigen en de Meervoudige Raketwerper (MLRS). Ook werd infrastructuur afgestoten, waaronder het marinevliegveld Valkenburg, vliegveld Twente en landmachtkazernes Ede-Oost. Sommige delen van de krijgsmacht werden verkleind: het aantal fregatten ging van 14 naar 10; het aantal mijnenbestrijdingsvaartuigen van 12 naar 10; het aantal gemechaniseerde landmachtbrigades ging van drie deels parate naar twee geheel parate brigades, onder gelijke vermindering van het aantal tanks van 180 naar 110 en het aantal geplande pantserhouwitsers van 57 naar 39; het aantal jachtvliegtuigen werd verkleind van 137 tot 108, terwijl het aantal gevechtshelikopters van 30 naar 24 ging. Voorts werd besloten voorgenomen projecten geen doorgang te laten vinden, te weten het derde mariniërsbataljon en de uitbreiding van het aantal Patriot-luchtdoelraketten.

Tegenover deze inkrimpingen stonden investeringen om de krijgsmacht beter voor expeditionaire taken geschikt te maken: *tactical land attack missiles* (kruisraketten) voor de fregatten, uitbreiding van het Korps commandotroepen, een extra DC-10 voor transporttaken en enkele kleinere moderniseringsprogramma's. De nota, in de wandelgangen de *Prinsjesdagbrief* geheten, leidde uiteindelijk tot de grootste reorganisatie van de krijgsmacht sinds de Prioriteitennota van 1993.

Uit de *Prinsjesdagbrief* bleek de conceptuele spagaat waarin Defensie verkeerde. Op de onderbouwing van de nota viel weinig af te dingen. De lijnen uit de Prioriteitennota 1993 werden doorgetrokken. De analyse van de veiligheidsrisico's bleef dezelfde, hoewel meer nadruk werd gelegd op terrorismebestrijding. In lijn met deze analyse werd gepleit voor zowel versterking van het expeditionaire vermogen van de krijgsmacht als voor haar rol ten behoeve van de binnenlandse veiligheid. Maar geld om hieraan concreet invulling te geven, ontbrak grotendeels. De actualisering van de Prinsjesdagbrief, de nota *Nieuw Evenwicht, Nieuwe Ontwikkelingen*, een kleine drie jaar later, merkte dan ook terecht op dat de 'houdbaarheidsdatum van onze visie op de toekomst van de krijgsmacht' niet verstreken was.<sup>5</sup> Wél signaleerde het Kabinet enkele belangrijke ontwikkelingen, zoals de

toenemende complexiteit van crisisbeheersingsoperaties (Irak); het feit dat de NAVO zich tot een bondgenootschap ontwikkelde dat ver buiten Europa actief was; de positieve ontwikkeling van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid, dat alleen al in 2005 tot zeven nieuwe missies had geleid; en de oprichting van een *UN Stand-by High Readiness Brigade*.

De belangrijkste voorgestelde aanpassing was echter de bijstelling van het ambitieniveau *van vier naar drie* operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum, met taakgroepen van bataljonsgrootte of equivalenten daarvan. Daarnaast werden verplichtingen geformuleerd, waaronder deelname van maximaal een jaar aan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum en deelname aan multinationale eenheden van de VN en de NAVO. Ten behoeve van de versterking van het expeditionaire karakter werd een aantal investeringen aangekondigd, zoals twee extra Hercules C-130-transportvliegtuigen, middelen voor zelfbescherming (later de gepantserde Bushmaster) en de uitbreiding van de bestelling van vier naar zes

rect worden aangewend, terwijl de tweede 250 miljoen euro op de post Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) aan de defensiebegroting werd toegevoegd ten behoeve van de inzet voor crisisbeheersingsoperaties.

Deze financiële injectie zette echter weinig zoden aan de dijk, want wederom moesten capaciteiten worden opgegeven. Zo sneuvelde de Male UAV, werd het aantal gevechtsvliegtuigen met 18 verkleind, het aantal tanks met 28 teruggebracht en het aantal pantserhouwitsers met 12; voorts werd besloten niet verder te gaan met de Tactical Tomahawk, het kruisvluchtwapen voor fregatten. Dat laatste was niet zonder betekenis, omdat hiermee ook de ambities naar beneden werden bijgesteld. Kruisvluchtwapens worden in de initiële fase van een conflict ingezet om verdere escalatie tegen te gaan of een interventie voor te bereiden. Dit was bijvoorbeeld het geval aan het begin van de oorlog tegen Irak in 2003. Door beëindiging van dit project maakte het kabinet duidelijk geen rol te willen spelen in de beginfase van een conflict.

### *Defensiebeleid is lange-termijnbeleid, per definitie gebaseerd op een analyse van de veiligheidssituatie*

Chinooks, ter vervanging van toestellen die verloren zijn gegaan. Daarnaast werd besloten tot ontwikkeling en aankoop van onbemande waarnemingstoestellen (Male UAV).

Een belangrijk wapenfeit van Kamp was het op de schop nemen van de *topstructuur* van Defensie. Hij greep daarbij deels terug op aanbevelingen van de Commissie Opperbevelhebberschap van 2002.<sup>6</sup> De minister voerde een sterke *centralisatie* door, zette de krijgsmachtdelen op afstand, veranderde hun bevelhebbers in operationele commandanten en transformeerde de Chef Defensiestaf in Commandant der Strijdkrachten.

#### **Hoofdlijnen en Wereldwijd Dienstbaar**

Toen Eimert van Middelkoop in 2007 aantrad als nieuwe minister van Defensie, stuurde hij een nota aan de Kamer waarin hij de hoofdlijnen van het defensiebeleid uiteenzette.<sup>7</sup> Wederom werden plannen gepresenteerd om de krijgsmacht door middel van doelmatigheidsmaatregelen betaalbaar te houden en deze beter geschikt te maken voor de taakuitvoering. Gedurende deze Kabinetsperiode zou 500 miljoen euro aan middelen beschikbaar komen om selectieve investeringen te doen; 250 miljoen euro kon di-

Later dat jaar stuurde de minister de brief *Wereldwijd Dienstbaar* aan de Kamer.<sup>8</sup> Wederom werd geconstateerd dat er een solide basis was om op voort te bouwen en dat van een trendbreuk ten opzichte van alle voorgaande beleidsdocumenten geen sprake kon zijn. De rechtvaardiging van investeren in een krijgsmacht was gebaseerd op de twee taken uit Artikel 97 van de grondwet (belangenverdediging en bevordering van de internationale rechtsorde). Daarbij werd er een relatie gelegd tussen Nederland als open economie en de kwetsbaarheid ervan. Om uitdrukking te geven aan dit beleid was volgens het Kabinet een moderne, snel inzetbare en kwalitatief hoogwaardige strijdkracht nodig. Het Kabinet liet het eerder genoemde ambitieniveau ongemoeid, maar stelde naar aanleiding van de ervaringen in Irak en Afghanistan vast dat het onderscheid tussen het hoge en lage geweldsspectrum in de praktijk was vervaagd. Eén van de hoofdpunten van het beleid was het centraal stellen van het personeel, waarvoor een flexibel personeelssysteem werd ingevoerd, waarbij het onderscheid tussen beroepsmilitairen voor onbepaalde en bepaalde tijd kwam te vervallen. Voorts werd de operationele inzetbaarheid vergroot. Het belangrijkste punt was het besluit 800 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de ontwik-

keling van de JSF, die op termijn de F16 zou moeten vervangen. Voorts werd een permanent gezamenlijk hoofdkwartier voor de gehele krijgsmacht aangekondigd: een oude wens, die al door de Commissie Opperbevelhebberschap naar voren was gebracht.

### **De erfenis van Van Middelkoop: de Verkenningen**

In een poging gedurende het kabinet-Balkenende IV, dat in februari 2007 werd beëdigd, géén fundamentele discussie te hoeven voeren over de aard en omvang van de krijgsmacht en het daarbij behorende budget, stuurde minister Van Middelkoop op 1 maart 2008 een plan van aanpak naar de Kamer voor een interdepartementaal project *Verkenningen*. Dit omvangrijke project moest inzicht geven in de op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's voor de krijgsmacht. Het eindrapport, dat in maart 2010 gepresenteerd werd, begon met de constatering dat Nederland een open en welvarend land in een veilige regio is. Het is de 16<sup>de</sup> economie en de 9<sup>de</sup> exportnatie. Daarmee was de toon gezet: zo'n land heeft belangen die door ontwikkelingen elders in de wereld kunnen worden bedreigd en die het noodzakelijk kunnen maken dat de krijgsmacht voor de bescherming ervan wordt ingezet. Defensie draagt zo bij aan welvaart en welzijn van de bevolking. Niet eerder werd het zo duidelijk gezegd. Het meest interessante van het project was dat talloze externe deskundigen en ambtenaren van diverse departementen eraan meewerkten. Een stuurgroep stond onder leiding van voormalig minister van Financiën Gerrit Zalm. Het resultaat van het project waren scenario's die uiteenlopende toekomst beschreven die konden worden afgezet tegen beleidsopties die bepalend waren voor de toekomstige samenstelling van de krijgsmacht. Zo kon een uitspraak worden gedaan over het soort krijgsmacht dat Nederland ambieerde, variërend van een interventiemacht tot een krijgsmacht waarvan de nadruk ligt op bescherming van de NAVO en Nederland.

Uit de *Verkenningen* kwamen tevens inzichten naar voren. Zo maakte fundamentele onzekerheid over de internationale ontwikkelingen het noodzakelijk meer nadruk te leggen op het vermogen tot anticipatie. Daarom was ook het volgende inzicht van groot belang: 'de analyse van de mondiale, Europese en nationale veiligheidssituatie geeft de komende jaren geen aanleiding tot een vermindering van de defensie-inspanning'.<sup>9</sup> Maar in november 2009 was met de

Kamer al afgesproken dat de *Verkenningen* samen met de doorrekening van een mogelijke bezuiniging van 20% naar de Kamer zouden worden gestuurd. In het rapport *Internationale Veiligheid* van de werkgroep die zich over de mogelijke defensiebezuinigingen boog, werd naar de beleidsopties van de *Verkenningen* en soorten krijgsmachten gekeken, om daar vervolgens een bezuinigingsslag overheen te maken.<sup>10</sup> De complexiteit van de *Verkenningen*, met hun gestructureerde aanpak om via scenarioanalyses naar een nieuw type krijgsmacht te komen, werd nu verder gecompliceerd. Zelfs de grootste defensiespecialisten waren nauwelijks in staat de implicaties van al deze rekenarij te doorgronden.

### **Wat brengt de toekomst?**

De conclusie van acht jaar Balkenende is dat de krijgsmacht zich weliswaar ontwikkelde tot een gerespecteerde internationale partner, maar dat dit geen gelijke tred hield met de ambities van de politiek. Aanslagen op het defensiebudget of onvoldoende stijging ervan leidden tot een gestage afname van omvang en samenstelling van de krijgsmacht, terwijl de kwaliteit van middelen en personeel onverminderd hoog bleef. Dat laatste was vooral te danken aan de ervaring die in Irak en Afghanistan werd opgedaan en de wijze waarop geleerde lessen in de praktijk werden gebracht.

Na de verkiezingen van juni 2010 verdwenen 63 volksvertegenwoordigers uit de Tweede Kamer. Dit, in combinatie met het al aanwezige gebrek aan kennis over defensie, de verkiezingsuitslag die tot een verbrokkelde Kamer leidde, de noodzaak van bezuinigingen en de teruglopende ambities in het buitenlands en veiligheidsbeleid, waar de beëindiging van de missie in Uruzgan het duidelijkste voorbeeld van was, doet het vermoeden rijzen dat het verval van de krijgsmacht doorgaat en dat nu óók onvermijdelijk de kwaliteit wordt aangetast. Doorrekeningen toonden aan dat de SP 2,5 miljard euro wilde bezuinigen, gevolgd door de PvdA met 1,5 miljard euro. De SGP wilde het budget iets verhogen, terwijl de VVD eerdere bezuinigingen ongedaan wilde maken. Ook laten de verkiezingsprogramma's een divers beeld zien. Opvallend is dat de toekomst van de krijgsmacht nauwelijks vanuit de veiligheidssituatie wordt berekend. De PVV wil de krijgsmacht vooral inzetten voor de binnenlandse veiligheid, terwijl CDA, VVD en ChristenUnie de expeditionaire krijgsmacht in stand willen houden. De PvdA kiest voor verlaging

van de ambities, maar wil wél een multifunctionele krijgsmacht; iets dat niet te verwezenlijken is, gezien de eerder genoemde bezuinigingswens. D66 pleit voor een krijgsmacht die zich richt op stabilisatiemissies. Ook werden stellingen geponneerd die niet sporen met de grondwettelijke taken van de krijgsmacht. Zo wilde GroenLinks ten behoeve van de bezuinigingen de grondwettelijke taak van de eigen en bondgenootschappelijke verdediging schrappen.

Het verval van de krijgsmacht onder het komende kabinet kan worden versterkt door af te zien van deelname aan grote missies, waardoor opgebouwde kennis en ervaring teloor gaan. De vrees van Kamerlid Han ten Broeke (VVD) dat Nederland een padvinderskrijgsmacht overhoudt, is daarom gerechtvaardigd. Een dergelijke krijgsmacht is niet meer in staat de grondwettelijke taken van de bescherming van Nederlandse belangen en de bevordering van de internationale rechtsorde uit te voeren.

---

**Dr Rob de Wijk** is directeur van het Den Haag Centrum voor Strategische Studies, hoogleraar internationale betrekkingen aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Denktank Nationale Veiligheid.

## Noten

- 1 'De Val van Kabinet Balkenende-IV', in: *NRC Handelsblad*, 27 maart 2010.
- 2 Strategisch Akkoord voor het Kabinet CDA, LPF, VVD, *Werken aan vertrouwen: een kwestie van aanpakken*, Den Haag, 3 juli 2002.
- 3 Ministerie van Defensie, *De krijgsmacht naar een nieuw evenwicht: financieel, expeditionair en met ruimte voor investeringen*, Den Haag, 30 juni 2003.
- 4 Minister van Defensie, *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren*, Den Haag, 16 september 2003.
- 5 Ministerie van Defensie, *Nieuw Evenwicht, Nieuwe Ontwikkelingen*, 2 juni 2006.
- 6 Advies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, *Van wankel evenwicht naar versterkte defensieorganisaties*, Den Haag, 12 april 2002.
- 7 Minister van Defensie, *Het defensiebeleid op Hoofdlijnen*, 2 juli 2007.
- 8 Brief van de Minister en Staatssecretaris van Defensie, *Wereldwijd Dienstbaar*, 18 september 2007.
- 9 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag, 2010, blz. 295.
- 10 Rapport 20 *Internationale Veiligheid*, april 2010 (<http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=79945&type=org>).

# ASEAN en Birma: een rol voor Nederland?

*Terwijl Birma<sup>1</sup> in 2007 de kranten haalde door de Saffraanrevolutie, en in 2008 de verwoestingen door cycloon Nargis de wereld schokten, zal de Zuidoost-Aziatische dictatuur dit najaar wederom in het middelpunt van de internationale belangstelling staan. De Birmese junta, die zich sinds 1997 de 'Staatsraad voor Vrede en Ontwikkeling' (State Peace and Development Council, SPDC) noemt, heeft aangekondigd voor het eerst in twintig jaar verkiezingen te houden. Het lijkt er echter niet op dat de SPDC zijn macht zal delen met andere partijen: zo is een kwart van de parlementszetels al gereserveerd voor de militaire machthebbers en mag Aung San Suu Kyi zich niet verkiesbaar stellen. Zij heeft laten weten dat haar Nationale Liga voor Democratie (NLD), de belangrijkste oppositiepartij, onder deze voorwaarden niet mee zal doen aan de verkiezingen. Andere oppositiepartijen zijn nog te verdeeld en te slecht georganiseerd om een vuist te kunnen maken tegen de Staatsraad. Kortom, de junta zit stevig in het zadel en het lijkt erop dat hierin met de verkiezingen geen verandering zal komen.*

De verkiezingen van 7 november zijn een goede aanleiding om het Nederlands beleid ten aanzien van Birma kritisch te bezien. Nederland past sinds 1990 in Europees kader economische sancties toe, die stapsgewijs zijn aangescherpt. Deze maatregelen hebben echter nauwelijks positieve effecten op het Birmese regime gesorteerd. Een Amerikaanse diplomaat noemde sanctionering eens 'kippensoepdiplomatie': gebruik ervan geeft een goed en helend gevoel, maar het nut ervan moet nog bewezen worden.<sup>2</sup> Ondanks de ineffectiviteit van het Europese sanctiebeleid is de Nederlandse regering van mening dat dit beleid toch gehandhaafd moet worden. Versoepeling van de sancties zonder zichtbare verbeteringen van de situatie in Birma zou namelijk een verkeerd signaal afgeven aan de junta en haar machtsbasis juist kunnen verstevigen.<sup>3</sup> Niet alleen voor Nederland, maar ook voor de Verenigde Staten en een groot aantal EU-lidstaten is en blijft versoepeling absoluut onbespreekbaar.

Dit betekent dat er, naast EU-sancties, andere middelen aangewend moeten worden om de impasse in Birma te doorbreken. Zo probeert de EU, onder andere via de *Asia-Europe Meeting* (ASEM), de directe dialoog aan te gaan met zowel Birma als zijn buurlanden. Daarnaast is in 2007 de Italiaanse oud-minister van Justitie Piero Fassino aangesteld als speciale gezant voor Birma. Fassino heeft de taak gekregen het

Europees beleid ten aanzien van Birma te coördineren en onderhoudt de diplomatieke contacten met de VN, ASEAN en met NGO's. Hoewel hij al vele reizen en gesprekken achter de rug heeft, is het hem tot op heden niet gelukt Birma te bezoeken.<sup>4</sup>

De Nederlandse regering treedt ook in dialoog met de buurlanden van Birma om bij hen een meer kritische en proactieve houding tegenover Birma te bewerkstelligen. Bovendien besteedt Nederland op *grassroots*-niveau al relatief veel aandacht aan de mensenrechtensituatie, door verdedigers van de mensenrechten te ondersteunen en mediadiversiteit te bevorderen.

Dit artikel concentreert zich op de dialoog met Birma binnen de *Association of South East Asian Nations* (ASEAN). Hoewel Birma al sinds 1997 lid is, blijven zijn betrekkingen met ASEAN moeizaam en ongemakkelijk. Hoe kan Nederland op deze dubbelzinnige relatie inspelen? De vraag is wat het beleid van ASEAN ten aanzien van Birma inhoudt en waar de beperkingen in dit beleid zitten. Op die manier kunnen we zien waar Nederland gebruik kan maken van deze lacunes om ASEAN tot een meer open en kritische houding te bewegen.

## De 'ASEAN Way'

In 1967 werd ASEAN, onder leiding van de Indonesische president Soeharto, opgericht door Indonesië, Maleisië, Singapore, de Filipijnen en Thailand. In 1984 werd het sultanaat Brunei Darussalam lid, gevolgd door Vietnam (1995), Laos en Birma (1997), en ten slotte Cambodja (1999). Naast de grote symbolische waarde van een Zuidoost-Aziatische internationale organisatie had de oprichting tot doel de economische groei, sociale vooruitgang en de culturele ontwikkeling in Zuidoost-Azië te stimuleren en stabiliteit en vrede in de regio te behouden – zonder de soevereiniteit van de lidstaten aan te tasten.<sup>5</sup>

Achter de omgang tussen de lidstaten van ASEAN schuilt een typische diplomatieke *code of conduct*, ook wel de 'ASEAN Way' genoemd. Dit samenstel van diplomatieke normen en waarden zou een afspiegeling zijn van de typische Zuidoost-Aziatische manier van onderhandelen, die is voortgekomen uit Indonesische dorpsculturen. De zogenaamde *musjawarah* en *musfakat*, beraadslagingen en consensus, staan centraal in de wijze waarop Zuidoost-Aziatische staten met elkaar om behoren te gaan. De 'ASEAN Way' is formeel vastgelegd in het Verdrag van Vriendschap en

Samenwerking in Zuidoost-Azië en behelst fundamentele principes, zoals wederzijds respect voor onafhankelijkheid, soevereiniteit en nationale identiteit en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden.<sup>6</sup>

De 'ASEAN Way' is inherent conflictvermijdend: lidstaten oefenen liever geen openlijke kritiek op elkaars beleid uit, omdat dit in strijd is met de norm van non-interventie en respect voor soevereiniteit. Mochten er meningsverschillen voorkomen, dan worden deze meestal achter gesloten deuren uitgesproken of buiten ASEAN-verband bilateraal opgelost. Het is echter niet zo dat lidstaten zich altijd even strikt aan de normen houden. De internationale gemeenschap, reputatie en macht spelen eveneens een rol in de toepassing van de 'ASEAN Way'.

Hoewel de lidstaten van ASEAN zich uit machts-politieke overwegingen niet altijd even strikt aan hun eigen normen houden, blijft de 'ASEAN Way' over het algemeen het leidend beginsel. Omdat ASEAN-lidstaten zich niet of nauwelijks wagen aan kritiek op andere lidstaten, heeft de junta van Birma de spaarzame kritische geluiden van zijn buurlanden gemakkelijk naast zich neer kunnen leggen.

### Integratie in plaats van isolatie

Tegelijkertijd beseften de landen van Zuidoost-Azië al in een vroeg stadium dat zij de last die zij ondervonden van de regionale problemen die Birma teweegbracht, niet via de 'ASEAN Way' zouden kunnen wegnemen. De urgentie van door Birma veroorzaakte problemen nam echter toe: etnisch geweld, grootschalige productie en handel in opium, alsmede verspreiding van HIV en AIDS lagen in de grensgebieden constant op de loer. Door Birma uiteindelijk in ASEAN op te nemen zouden de lidstaten wellicht enige controle kunnen uitoefenen op de situatie. Integratie, zo werd beargumenteerd, was beter dan isoleren. Maar hoe kon ASEAN deze pariastaat in haar gelederen opnemen, zonder al te veel commotie in de Westerse wereld op te roepen, en zonder de 'ASEAN Way' te verlaten?

In deze context heeft ASEAN in 1994 gekozen voor *constructive engagement* als het officiële beleid jegens Birma. Deze term voor 'constructieve betrokkenheid' hanteerden president Reagan en premier Thatcher in de jaren tachtig om de betrekkingen met het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime te beschrijven. Zonder harde sancties, maar met bilateraal overleg probeerden zij de Zuid-Afrikaanse leiders ervan te overtuigen dat hervormingen nodig waren, om uiteindelijk de afschaffing van apartheid te helpen bewerkstelligen.

Geheel overeenkomstig de 'ASEAN Way' bestaat *constructive engagement* dus niet uit het openlijk bekritisieren van de Birmese junta, maar uit bilateraal overleg achter gesloten deuren om de samenwerking te bevorderen en de junta langzaam de kant van her-

vormingen op te sturen. Bovendien liet ASEAN de internationale gemeenschap zien dat ze wel moeite wilde doen Birma te overtuigen van hervormingen – maar dan wel op een manier die past binnen de normen en waarden van ASEAN.

Aldus werd Birma in rap tempo geïntegreerd in ASEAN-processen: in 1995 ondertekende Birma het Verdrag van Vriendschap en Samenwerking, daarmee de 'ASEAN Way' onderschrijvend, en was juntaleider generaal Than Shwe van de SPDC aanwezig op de ASEAN-top in Bangkok. Dit leidde echter tot felle kritiek van de EU en de Verenigde Staten. Maar de verwoede pogingen van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Madeleine Albright om de toelating van Birma te blokkeren, waren vergeefs. In brieven aan regeringsleiders van de ASEAN-lidstaten drong zij erop aan dat Birma niet beloond mocht worden met het lidmaatschap van 'one of the most prestigious and important pan-Asian organisations'.<sup>7</sup> Haar oproep vond vooral gehoor in Thailand en de Filipijnen, die van alle ASEAN-staten de grootste twijfel hadden over toetreding van Birma. De invloedrijke premier van Maleisië, Mahathir bin Mohamad, wist hen er echter van te overtuigen dat het noodzakelijk was Birma het lidmaatschap te gunnen. Mahathir was een fervent voorstander van toelating van *alle* Zuidoost-Aziatische staten. Met zijn 'regionaal nationalisme' hoopte hij op een sterk Aziatisch blok, dat als tegenwicht kon dienen tegen westerse landen.<sup>8</sup>

### Grenzen van *constructive engagement*

Thailand en de Filipijnen stemden onder druk van Maleisië uiteindelijk in met de toelating van Birma, maar ze meenden wel dat hervormingen binnen ASEAN en de 'ASEAN Way' nodig waren. Met een autoritaire pariastaat in haar midden stond de reputatie van ASEAN binnen de internationale gemeenschap immers op het spel.

De Thaise minister van buitenlandse zaken Surin Pitsuwan, thans secretaris-generaal van ASEAN, deed in 1998 dan ook een gewaagd voorstel aan de ASEAN-leiders. Hij stelde een beleid van *flexible engagement* voor, ter vervanging van *constructive engagement*. In plaats van de geheime, bilaterale vormen van overleg tussen regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken moest het binnen ASEAN mogelijk zijn openlijk en gezamenlijk te discussiëren over de binnenlandse politiek van lidstaten, als deze politiek regionale consequenties zou kunnen hebben. Zo zou ASEAN adequater kunnen reageren op regionale problemen en zou deze organisatie tevens transparanter worden.

Behalve Thailand en de Filipijnen wezen alle lidstaten het voorstel voor *flexible engagement* echter af. Het was in strijd met *quiet diplomacy*, openlijke kritiek op elkaar werd zodoende mogelijk gemaakt en bovenal



Birmese monniken

werd het beginsel van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden aangetast. Non-interventie, zo werd als verklaring voor de afwijzing gegeven, mocht niet verward worden met onverschilligheid. Daarnaast waren vooral Maleisië en Singapore van mening dat het niet de bedoeling was dat bilaterale problemen in ASEAN-verband werden opgelost.<sup>9</sup> Wellicht zagen de Singaporese en Maleisische leiders *flexible engagement* ook als een bedreiging voor hun eigen autoritaire staten: het nieuwe beleid behelsde immers transparantie en openlijke kritiek. Dit kon de deur openzetten voor meer democratische geluiden en ondermijning van hun eigen, 'Aziatische' manier van besturen. Kortom, *constructive engagement* bleef de norm binnen ASEAN.

Het is echter de vraag wat *constructive engagement* heeft opgeleverd. De uiteindelijke bedoeling van het beleid was de Birmese junta door middel van bilaterale gesprekken geleidelijk tot staats hervormingen over te halen, maar dit beleid heeft nooit tot opzienbarende resultaten geleid. Zachte heelmeeesters maken stinkende wonden: *constructive engagement* heeft voornamelijk winst op de korte termijn behaald, zoals het in de loop der jaren vrijlaten van enkele politieke gevangenen. Politieke hervormingen en veranderingen op de lange termijn zijn in de praktijk van *constructive engagement* niet voorgekomen.

### **Constructive engagement deconstrueren**

In 2003 bevatte het afsluitend communiqué van de ASEAN-Vergadering van Ministers een verrassend

duidelijke boodschap aan de Birmese junta. Naar aanleiding van het neerslaan van het verzet van de NLD door het leger en het opsluiten van Aung San Suu Kyi in mei van dat jaar verzochten de ASEAN-ministers van buitenlandse zaken Birma de pogingen tot verzoening en dialoog tussen de strijdende partijen weer op te pakken, om op een vreedzame manier over te gaan naar democratisering.<sup>10</sup> Het was de eerste keer dat er in een officieel bericht van de ministers van buitenlandse zaken zulke klare taal werd geuit over de situatie in Birma.

Sindsdien wordt een dergelijke verklaring ten aanzien van Birma jaarlijks herhaald in het eindcommuniqué van de Vergadering van Ministers, vanaf 2005 onder het aparte kopje 'developments in Myanmar' en eindigend met de frase: '[I]n this regard ASEAN would remain constructively engaged as required.'<sup>11</sup> De afsluitende zin toont aan dat *constructive engagement* voor ASEAN de belangrijkste manier blijft om de betrekkingen met Birma te omkaderen. Het gebrek aan resultaten en steeds meer kritiek betekenen echter dat het beleid van *constructive engagement* zijn langste tijd heeft gehad.

Zo blijkt ASEAN, met wat aarzeling, meer dan voorheen bereid te zijn openlijk een meer kritische houding aan te nemen: Birma wordt een steeds grotere smet op het blazoen van deze internationale organisatie. Een open en kritische dialoog van ASEAN met Birma wordt echter belemmerd door het eigen keurslijf aan normen en waarden van de 'ASEAN Way', en dat voedt de passieve houding van de Birmese junta

weer. Juist omdat ASEAN zich voorzichtig en conflictvermijdend opstelt, ontbreekt tot op heden een *sense of urgency* bij de machthebbers in Birma.

### Bescheiden aanpak voor Nederland

De passieve houding van ASEAN lijkt niet langer houdbaar. De reputatie van ASEAN zelf loopt hierdoor steeds meer schade op, Birma bevindt zich in een steeds dieper isolement en de situatie van de Birmese burgers blijft zo uitzichtloos. Het Nederlands én Europees beleid ten aanzien van Birma kan een waardevolle rol spelen, als het zich zou richten op de beperkingen van de 'ASEAN Way': door te zien dat het niet alleen maar een typisch Aziatische manier van onderhandelen is of een afspiegeling van Aziatische normen en waarden; maar ook een façade om *binnenlandse problemen* te verhullen, conflicten te traineren en autoritaire regimes te legitimeren.

Nederland kan inspelen op de langzaam veranderende houding in ASEAN door zowel in EU-verband als bilateraal ASEAN intensief aan te moedigen tot een kritischer houding. Hierbij is het reëel de benodigde diplomatieke inspanningen vooral door de EU en de speciale vertegenwoordiger Lady Ashton te laten verrichten, zodat Nederland zich kan werpen op een bescheiden bilaterale en informele aanpak. Ten eerste mag de dialoog van de EU met ASEAN kritischer en harder worden. Zolang Birma zich onvermurwbaar toont tegenover kritiek van de speciale gezant Fassino en zolang de junta hem de toegang tot Birma ontzegt, moet de EU deze kritiek in ieder geval overbrengen op ASEAN, die op haar beurt de junta meer onder druk kan zetten. Duidelijk moet worden dat Birma door de weigering van een ontvangst van de speciale gezant de reputatie van ASEAN en haar lidstaten schaadt.

Ten tweede kan het zinvol zijn in EU-verband met ASEAN-secretaris-generaal Surin Pitsuwan in een intensievere dialoog te treden over Birma. Door zijn optreden als minister van buitenlandse zaken van Thailand staat hij bekend als hervormer en voorstander van een meer open en transparante organisatie. Surin zal nog twee jaar aan het hoofd staan van ASEAN – als zijn opvolger van een meer traditionele en conservatieve stempel is, zal het voor Nederland en de EU moeilijker worden over Birma en de 'ASEAN Way' te praten.

Ten derde is gebleken dat sommige lidstaten binnen ASEAN gevoeliger zijn voor westerse kritiek en meer open staan voor dialoog, zoals de Filipijnen en Thailand. Hierbij kan een bilaterale aanpak effectiever zijn dan een benadering in ASEAN-verband: voor Nederland liggen hier mogelijkheden voor meer informele diplomatieke inspanningen, gericht op de afzonderlijke lidstaten.

Ten slotte kan de diplomatieke inzet vanuit Nederland en de EU aangevuld worden met *grass-*

*roots*-projecten die het maatschappelijk middenveld en politiek actieve burgers in Birma kunnen ondersteunen. Thans steunt de Nederlandse regering al projecten in Birma met financiële middelen vanuit het Mensenrechtenfonds.

De verkiezingen kunnen een breekpunt worden in de geschiedenis van Birma, maar in het slechtste geval zal de junta met deze verkiezingen haar machtsbasis juist consolideren en haar vijanden uitschakelen. Dit vooruitzicht mag voor ASEAN, de EU en Nederland echter geen reden zijn de inspanningen los te laten. Het opvoeren van de druk op ASEAN via dialoog is geen zaligmakende oplossing: dialoog moet, zoals het woord al zegt, van twee kanten komen en het is belangrijk hier realistisch over te blijven. Nederland kan zich dan wel maximaal inzetten, maar zolang de junta passief blijft en de kritiek van zowel het Westen als van ASEAN blijft negeren, zullen er nauwelijks democratische hervormingen komen. In ieder geval lijkt dit een betere oplossing dan de sancties alleen, die tot nu toe averechts hebben uitgepakt. Wanneer Nederland zijn druk via de ASEAN-lidstaten vergezeld laat gaan van kleinschalige initiatieven in Birma en van Europese diplomatieke druk, zal de kans zeker groter worden dat de junta niet onberoerd blijft.

---

**Bach Tran** studeerde Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht en schreef haar scriptie over diplomatieke normen en waarden van ASEAN inzake Birma en de orkaan Nargis. [De *Internationale Spectator* publiceerde eerder over Birma in september 2009; zie: Marco Mezzera, 'Birma: oorsprong en evolutie van een militaire dictatuur' (blz. 446-449)].

### Noten

- 1 In 1988 schafte de junta de naam 'Birma' af en hernoemde het land 'Unie van Myanmar'. Aangezien de meeste Nederlandse geschreven media de oude naam nog gebruiken, hanteer ik in dit artikel de naam 'Birma', geheel zonder politieke bijbedoelingen.
- 2 C. Roberts, 'Myanmar and the argument for engagement: a clash of contending moralities?', in: *East Asia*, 2006, nr 2, blz. 50.
- 3 Tweede Kamer, 21501-02 nr. 908, Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.
- 4 European Union Special Envoy for Burma/Myanmar, *Report 2007/2010*, Brussel, 2010, blz. 7.
- 5 'The ASEAN Declaration' (Bangkok Declaration), 8 augustus 1967 (<http://www.asean.org/1212.htm>, geraadpleegd op 26 april 2010).
- 6 'Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia', 24 februari 1976 (<http://www.asean.org/1217.htm>, geraadpleegd op 26 april 2010).
- 7 J. Haacke, *ASEAN's diplomatic and security culture. Origins, development and prospects*, Londen: Routledge Curzon, 2003, blz. 145.
- 8 D.I. Steinberg, *Burma. The state of Myanmar*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2001, blz. 238-239.
- 9 Haacke, *a.w. noot 7*, blz. 177-179.
- 10 'Joint Communiqué of the 36<sup>th</sup> ASEAN Ministerial Meeting', 17 juni 2003 (<http://www.aseansec.org/14833.htm>, geraadpleegd op 26 april 2010).
- 11 Op de site van ASEAN (<http://www.aseansec.org/89.htm>) zijn alle gezamenlijke communiqués te bekijken.

# Nieuwe dynastieën in de Arabische wereld

*Naast de traditionele koningshuizen is in het Midden-Oosten de laatste tijd sprake van de opkomst van alternatieve, republikeinse dynastieën. In minstens vijf landen (Jemen, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte) zouden familieleden worden klaargestoomd om de heersende leiders op te volgen. In Syrië bestaat al een dergelijk regime. Dit artikel schetst de historische en ideologische achtergrond van dit fenomeen. Libië en Egypte worden als kandidaten voor een dergelijk scenario nader onderzocht.*

## Autoritaire leiders en hun opvolging

In 1999 publiceerde Marianne van Leeuwen in dit blad een interessant artikel over de politieke opvolging en staatsgrenzen in het Midden-Oosten. Hierin schreef zij dat het onderwerp de vele 'zieke, bejaarde en/of gehate leiders (waren) die binnen niet al te lange tijd het tijdelijke voor het eeuwige zullen verruilen'. Om veiligheidsredenen maakten zij geen haast met het vinden van een opvolger. 'Het aanwijzen en inwerken van opvolgers kan voor de zittende machthebber tot (levens)gevaarlijke concurrentie leiden.'<sup>1</sup>

Ruim tien jaar later is er weinig veranderd. De hele en halve dictators in de regio, soms nog dezelfde als in Van Leeuwens artikel, lijken met componentenlijm aan het presidentspluche geplakt. De laatste jaren heeft zich echter in hun kring een oplossing voor de opvolgingskwestie aangediend, namelijk de keuze voor een familielid. Helemaal zonder gevaar is dat natuurlijk evenmin. Ook ambitieuze familieleden zijn niet te vertrouwen, zo leert de geschiedenis.

Van Leeuwen verwijst kort naar Syrië, waar president Hafez Assad ziek was en zijn gedoodverfde opvolger 'een zoon (was) zonder politieke ambities en zonder machtsbasis'. Die zoon, Bashar, is inmiddels tien jaar aan de macht. Na een zwakke start, waarbij het Syrische leger zich uit Libanon moest terugtrekken, lijkt hij zich te kunnen handhaven. Bashar wordt hierbij gesteund door een familieclan met sleutelposities in de strijdkrachten. Deze gang van zaken zal menig heerser in de regio niet zijn ontgaan.

## Het democratisch tekort

De politieke dynastie, zoals die in de Arabische wereld in opkomst is, bestaat ook elders. Noord-Korea, waar in 1994 Kim Jong Il zijn vader Kim Il Soeng opvolgde, en Cuba, waar Raúl Castro zijn zieke broer Fidel verving, zijn bekende voorbeelden. In Argentinië, de Democratische Republiek Congo, Bangladesh, Pakistan

en India was of is eveneens sprake van opvolging, na verkiezingen overigens, in vooraanstaande politieke functies door (aangetrouwde) familieleden. In de westerse wereld is het fenomeen van politieke dynastieën, die meestal nauw verbonden zijn met economische macht, evenmin onbekend. In de Verenigde Staten kunnen de families Rockefeller, Kennedy en Bush als voorbeelden worden genoemd. Verteegenwoordigers ervan bekleedden tientallen jaren vooraanstaande posities op federaal en landelijk niveau.

De opvolgingskwesties in de Arabische wereld zijn echter nauw verbonden met het ontbreken van een democratische traditie en een bijbehorende structuur van een *civil society*, met een vrije pers, onafhankelijke vakbeweging en onbelemmerde politieke partijvorming. De naweeën van het dekolonisatieproces, waarin de bevrijdingsorganisaties er niet in slagen een transitie tot stand te brengen naar een normale politieke partij, en de invloed van militairen op politiek terrein groot blijft, worden vaak als voorname oorzaken genoemd. Ook de kloof tussen de maatschappelijke bovenlaag en de rest van de bevolking, alsmede de invloed van godsdienstige stromingen en stam- en clanverbanden zouden een rol spelen. Oppositiepartijen slagen er verder nauwelijks in beleidsveranderingen te bereiken. Het aanzien van de parlementaire democratie zou ten slotte nadelig worden beïnvloed door de steun van het Westen aan autoritaire regimes in de regio en aan Israël.<sup>2</sup>

De recente opkomst van het verschijnsel republikeinse dynastie wordt in verband gebracht met de mislukking van de aanzet tot democratisering na het eind van de Koude Oorlog. Toen enkele regimes op aandringen van het Westen in de jaren negentig wat meer politieke vrijheden toestonden, bleek dat hiervan vooral de goed georganiseerde conservatief-islamitische oppositie profiteerde. De terreuraanslagen van 2001 in de Verenigde Staten en daarna in Tunesië, Marokko en Spanje versterkten de vrees voor de opkomst van een radicale islam. Dit had een verlamdend effect op de pogingen van de bevolking meer invloed te krijgen. Het Westen legde zich daarbij neer, uit angst de stabiliteit in gevaar te brengen.<sup>3</sup>

## Baath-regimes als trendsetters

Het Arabisch nationalisme leek in de jaren vijftig en zestig de stoot tot politieke vernieuwing in het Midden-Oosten te kunnen geven. In Syrië en Irak

kwamen door de Baath, 'de partij van de Arabische herrijzenis', geleide regeringen aan de macht. In Egypte gaf Nasser leiding aan zijn variant van het Arabisch nationalisme. De regeringen in deze landen brachten een zekere mate van maatschappelijke modernisering, met onder meer beter onderwijs, gezondheidszorg en vrouwenrechten. Dit woog echter niet op tegen het ondemocratische karakter van deze regimes, waarin militairen een hoofdrol speelden.

In zowel Syrië als Irak, beide een lappendeken van etnische en religieuze bevolkingsgroepen, werd het Baath-regime na enige tijd gedomineerd door minderheidsgroepen. In Syrië waren dit de alawieten – een sji'itische sekte – aangevoerd door de familie Assad, terwijl in Irak de soennieten, onder leiding van de zogeheten Tikriti-clan rond de familie Hoessein, domineerden. In beide landen ook werden in de jaren tachtig voor het eerst zoons van de heerser klaargestoomd voor de opvolging.

In Syrië ging het aanvankelijk om Basil Assad. Die kwam echter om bij een autogeluk en werd vervangen door zijn broer Bashar. In Irak was eerst Saddams zoon Uday de beoogde opvolger. Toen echter duidelijk werd dat deze geestelijk gestoord was – in aanwezigheid van onder meer Suzanne Mubarak, de vrouw van de Egyptische president, doodde hij een medewerker van zijn vader – nam zijn broer Usay zijn plaats in.

*De hele en halve dictators in de regio lijken met componentenlijm aan het presidentspluche geplakt*

Kort na de Amerikaanse invasie van 2003 kwamen de broers om bij een vuurgevecht.<sup>4</sup>

In Syrië volgde Bashar Assad in juni 2000 wel zijn vader Hafez op. Hij had tot het overlijden van zijn broer in 1994 oogheelkunde in Londen gestudeerd, maar was direct daarna teruggeroepen. Hij kreeg een militaire opleiding, ging bestuursfuncties binnen de Baath-partij bekleden en nam geleidelijk taken van Hafez over. Eind jaren negentig werd Bashar partner in de persoonlijkheidscultus rond zijn vader. Op straat verschenen levensgrote posters, waarop de twee samen te zien waren.

Bashar is getrouwd met een soennitische vrouw, de dochter van een in Engeland werkende Syrische hartspecialist. De laatste jaren treed Asma Assad, een goed opgeleide aantrekkelijke vrouw, herhaaldelijk op de voorgrond als een soort symbool van nationale eenheid. Voor zijn (politieke) overleven is Bashar echter in de eerste plaats aangewezen op de machtspositie van de alawieten in de Syrische maatschappij, in het bijzonder op steun van het leger, waarin zijn zwager – chef van de generale staf – en zijn broer Maher – commandant van de presidentiële garde – sleutelposities innemen.<sup>5</sup>

### **Twee scenario's**

Syrië is een voorbeeld van een land waar een religieuze minderheid, met passieve steun van andere minderheidsgroepen, zoals christenen en druzen, aan de macht kon komen. Van belang daarbij was de voordien chaotische politieke toestand, met tal van staatsgrepen en verdeeldheid binnen de soennitische meerderheid. Bij de twee landen die hierna nader worden onderzocht, was hiervan in veel mindere mate sprake. Libië zowel als Egypte heeft een voor het overgrote deel soennitische bevolking. Egypte heeft wel een christelijke minderheid van circa 10%. Het land is verder de bakermat van de orthodoxe Islamitische Broederschap. Deze organisatie voerde scherpe en soms gewapende oppositie tegen zowel de monarchie als de daarop volgende Arabisch-nationalistische regeringen. In zowel Egypte als Libië zijn de militairen de macht die het voor het zeggen heeft. In Libië valt de militaire macht echter grotendeels samen met de persoonlijke invloed van kolonel Moammer Khadaffi.

### **Broedertwist in Libië?**

In 1997 bracht de Zuid-Afrikaanse president Mandela een bezoek aan Libië en dit betekende een geleidelijke wending in het ongerichte radicalisme dat het beleid van leider Khadaffi (1942) vanaf zijn machtsovername in 1969 had gekenmerkt. Kapitein Khadaffi be-

gon zijn carrière als voorzitter van een Revolutionaire Raad en liet zich kort daarna tot kolonel en legercommandant benoemen. Na 1970 was hij twee jaar minister-president. Deze functie gaf hij echter op om zich te laten aanduiden als Broederlijke Leider en Gids van de Revolutie.

In de jaren zeventig en tachtig was Libië een belangrijke steunbeer van allerlei 'bevrijdingsbewegingen', variërend van het ANC tot de IRA. Het land was betrokken bij een groot aantal incidenten met zowel buurstaten als westelijke landen. Medewerking aan een bomaanslag op een Berlijnse nachtclub in 1986, waarbij enkele Amerikaanse militairen omkwamen, was voor president Reagan aanleiding tot een bombardement op Khadaffi's hoofdkwartier. Hierbij werd een stiefdochter van Khadaffi gedood. Uit wraak zou Khadaffi vervolgens een bomaanslag hebben georganiseerd op een Amerikaans vliegtuig, dat in 1988 neerstortte boven het Schotse Lockerbie, met 270 doden als gevolg.

Kort na het bezoek van de door hem bewonderde Mandela bereikte Khadaffi een compromis over de uitlevering voor berechting van twee verdachten van de Lockerbie-aanslag aan Nederland. In 2003 volgde

een overeenkomst over schadevergoeding. In dat zelfde jaar maakte Khadaffi ook bekend dat zijn land een programma voor de productie van onder meer kernwapens had, dat het nu wilde opgeven. In 2008 werden de betrekkingen met de Verenigde Staten en de Europese Unie hersteld.<sup>6</sup>

In de contacten met het Westen zou Saif al-Islam (1972), de tweede van Khadaffi's tien kinderen, een belangrijke rol hebben gespeeld. Hij studeerde architectuur en bedrijfsadministratie aan universiteiten in Libië en Oostenrijk. In 2008 promoveerde hij op een politicologisch onderwerp aan de prestigieuze London School of Economics. Islam, zoals hij in de Arabische wereld wordt genoemd, staat aan het hoofd van de internationaal actieve liefdadigheidsorganisatie van de familie Khadaffi. In die functie is hij opgetreden als bemiddelaar bij gijzelingen waarbij moslims waren betrokken, en bij de toenadering tot het Westen. Ook zou hij een rol hebben gespeeld bij de verlening van oliecontracten.

Islam is, kortom, het beschaafde gezicht van het Libische bewind. Als zodanig wordt hij door velen gezien als de mogelijke opvolger van zijn vader. Dit zeker toen Khadaffi hem vroeg voorzitter te worden van een soort corporatief adviesorgaan van zakenlieden, vakbondsbestuurders en stamoudsten. Islam aanvaardde die benoeming echter niet en kort daarna wees hij ook een mogelijke opvolging van de hand. Hij wilde pas in de politiek gaan wanneer Libië 'democratic institutions' had en zijn economie, die vooral berust op grote staatsbedrijven, hervormt. Vanaf de zijlijn blijft Islam echter plannen lanceren die twijfel wekken aan zijn afzijdigheid.

Het gerucht gaat dat de oude garde van Libië bezwaar maakt tegen Saif al-Islams politieke carrière. Zij zouden zich zorgen maken over zijn plannen voor een grotere democratie en een meer open economie. Die vormen namelijk een bedreiging voor hun (economische) machtspositie. Hun kandidaat voor de opvolging van Khadaffi sr. zou Islams jongere broer Mutassim zijn. Deze was luitenant-kolonel in het leger en is begin 2009 benoemd tot hoofd van de Nationale Veiligheidsraad, een sleutelpositie in het Libische staatsbestel. Mutassim, die meer op de achtergrond blijft, vertegenwoordigt het ouderwetse, harde gezicht van het bewind. 'Mutassim is offering what the West wants: security, cooperation against terrorism', stelt Amel Boubekeur van het Carnegie Middle East Center in Beiroet. De meeste commentatoren geven echter Islam de beste kansen om zijn vader op te volgen.<sup>7</sup>

### ***Gamal Mubarak en Egyptes modernisering***

Er is wel opgemerkt dat Saif al-Islam zich bij zijn pleidooien voor een meer open staat en economie liet

inspireren door Gamal, de zoon van de Egyptische leider Hosni Mubarak. Dat is goed mogelijk. Met zijn autoritaire regime en grote staatsbedrijven is Libië in veel opzichten een kopie van Egypte, met de daarbij behorende kwalen van corruptie en economische stagnatie.

Egypte wordt al vanaf de staatsgreep van 1951 geleid door militairen. Een politieke eenheidsbeweging, de Nationaal Democratische Partij (NDP), de opvolger van Nassers Arabische Sociale Unie, functioneert hierbij als een soort ideologisch vehikel. Tot eind jaren negentig handhaafde de NDP op economisch terrein het in de jaren zestig geïntroduceerde Oost-Europese model. Dit systeem slaagde er niet in de bevolking een redelijke mate van welvaart te bieden. Ruim 40% van de Egyptenaren leeft onder de armoedegrens. Voor de oppositionele Moslim Broederschap is het daarom gemakkelijke propaganda maken.

Een deel van de leiding van de NDP beseftte dat er iets moest gebeuren. In 2000 benoemde president Hosni Mubarak, die al sinds 1981 aan de macht is, zijn toen 34-jarige zoon Gamal tot leider van het politieke comité van de NDP. Gamal werkte als bankier in Londen. Terug in Egypte formeerde hij een team dat zich aan de liberalisering van de economie ging zetten. Hij had daarbij zeker succes. Het te dure Egyptische pond werd gedevalueerd, de buitenlandse investeringen namen toe en Egypte kende in 2009 een economische groei van 7%. Van deze resultaten hebben de armen echter nauwelijks kunnen profiteren. De winsten zijn vooral blijven hangen bij de zakenelite, die Mubarak jr. bijgevolg een warm hart toedraagt. Die elite steunt dan ook zijn kandidatuur als opvolger van zijn vader.<sup>8</sup>

Hosni Mubarak heeft zich daar echter niet over uitgelaten. Enkele jaren terug stelde hij dat er geen sprake van kon zijn dat Gamal hem zou opvolgen, maar de laatste tijd krijgt zijn zoon ook meer politieke taken. Zo kondigde Gamal twee jaar geleden een programma voor vreedzame kernenergie aan. Dit wakkert de speculatie aan over zijn positie, waarbij ook de tegenstanders zich laten horen.

Van groot belang is de houding van de militaire top. Volgens diverse bronnen zou deze vooral geïnteresseerd zijn in continuïteit. Dat wil zeggen goede relaties met de Verenigde Staten, vrede met Israël en garanties voor de comfortabele positie van het leger in de maatschappij. Dat zijn zaken waarvoor ook het invloedrijke hoofd van de veiligheidsdienst, generaal Omar Suleiman, kan zorgen. Hij wordt vaak genoemd als mogelijk opvolger van Mubarak. Suleiman zou echter niet in politiek geïnteresseerd zijn en zich met zijn 73 jaar te oud vinden voor de functie van president.

De laatste tijd komt ook de naam van oud-IAEA-voorzitter Mohamed ElBaradei naar voren als onafhankelijk presidentskandidaat. De kort geleden uit het buitenland teruggekeerde Nobelprijswinnaar probeert de verdeelde oppositie te verenigen in de Nationale Coalitie voor Verandering. De fundamentalistische Moslim Broederschap, verreweg de grootste opponent, heeft hem daarbij kort geleden steun toegezegd. Onduidelijk is of de Broederschap ook inhoudelijk concessies wil doen aan de liberaal ElBaradei, die in ideologisch opzicht ver van haar afstaat. Onduidelijk is verder hoe het leger ElBaradei beoordeelt.<sup>9</sup> Het blijft daarom wachten op een uitspraak van sfinx Mubarak. Niet uitgesloten is dat hij nog eens vijf jaar aan de macht blijft om zijn zoon meer voorbereidingstijd te geven.

### Gesuggereerde vernieuwing en de realiteit

De twee onderzochte landen verschillen in politieke verhoudingen vrij sterk van elkaar. In Libië is alle macht geconcentreerd in de persoon van Khadafi. De opvolgingskwesie lijkt zich af te spelen in zijn familiekring. In Egypte heeft de NDP een hoofdrol, terwijl de militairen, die een bepalende stem hebben, wat meer op de achtergrond blijven. Gemeenschappelijk element is de grote vindingsrijkheid die de politieke elite toont in haar streven naar machtsbehoud. Niet alleen worden continuïteit en stabiliteit benadrukt als voordelen; de opvolgingsprocedure wordt voorgesteld als een mogelijkheid tot vernieuwing. In theorie is dit mogelijk, maar in de realiteit komt daar waarschijnlijk weinig van.

Een goed voorbeeld is de machtsovername van Bashar Assad in Syrië. De nieuwe leider, met zijn uitstekende opleiding en buitenlandse ervaring, werd voorgesteld als een symbool van modernisering. Toen hij enkele honderden politieke gevangenen vrijliet en de oppositie wat ruimte gaf, spraken de media van een *Syrische lente*, een aanzet tot democratisering. De kater kwam toen de oppositie na enige tijd vroeg wat er met haar voorstellen gebeurde. Dat was niet de bedoeling. De geheime dienst greep in en tientallen dissidenten werden gearresteerd. Te vrezzen valt dat een soortgelijk scenario zich ook elders in de Arabische wereld zal voltrekken. De leidende elites zijn zo nauw verbonden met de economische macht, dat het voor hen niet mogelijk is hun politieke functies op te geven zonder hun maatschappelijke positie en welvaart in gevaar te brengen.<sup>10</sup>

De bekende Palestijns-Jordaanse publicist Rami Khouri beschreef onlangs een conferentie die hij had bijgewoond over *civil society* in de Arabische wereld. Hij verliet deze bijeenkomsten altijd trots, maar ook terneergeslagen. Trots, omdat tienduizenden zich inzetten voor het tot stand komen van die *civil society*

met haar onafhankelijke organisaties. Maar ook terneergeslagen, omdat al die activiteiten ten slotte maar zo weinig resultaat opleverden.

Zeker, organisaties die algemene adviezen gaven, konden meestal ongestoord hun werk doen. Maar de organisaties die zich bezighielden met mensen- of vrouwenrechten of met bevordering van democratie, kregen te maken met *men with guns*, die namens en betaald door de leidende elites alles controleerden. Slechts vastberaden en vasthoudend geweldloos verzet, zoals van de Poolse vakbond Solidarność, zou volgens Khouri op den duur succes kunnen hebben.<sup>11</sup> Waarschijnlijk heeft hij gelijk

---

**Dr Hans Schippers** is verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven.

### Noten

- 1 Marianne van Leeuwen, 'Politieke opvolging en staatsgrenzen in het Midden-Oosten', in: *Internationale Spectator*, mei 1999, blz. 265-271.
- 2 Zie bijv. Marina Ottaway, 'Democracy and Constituencies in the Arab World', *Carnegie Papers* (web ed.), 48, 2004; Saliba Sarsar, 'Quantifying Arab Democracy', in: *The Middle East Quarterly*, zomer 2006, blz. 21-28; en diverse *Arab Human Developments Reports* (bijv. die van 2004 en 2009).
- 3 Aidan Lewis, 'North Africa's leaders keep it in the family', *BBCNews*, 20 november 2009.
- 4 'Obituary: Uday and Usay Saddam Hussein', in: *The Economist*, 24 juli 2003.
- 5 Ariel Ahram, 'Iraq and Syria: The Dilemma of Dynasty', in: *The Middle East Quarterly* (web ed.), voorjaar 2002, blz. 1-10; Hans Schippers, 'Het buitenlandse beleid van Syrië', in: *Atlantisch Perspectief*, 3, 2006, blz. 18-23.
- 6 Landon Thomas, 'Unknotting Father's Reins in Hope of "Reinventing" Libya', in: *The New York Times* (web ed.), 28 februari 2010.
- 7 Boubekur geciteerd in: *Oman Tribune* (web ed.), 23 juni 2010; ook Tom Pfeiffer, 'Libya delays key job for Gaddafi reformist son', in: *Kuwait Times* (web ed.), 3 februari 2010.
- 8 Ellen Knickmeyer, 'In Egypt, a Son Is Readied for Succession', in: *The Washington Post* (web ed.), 11 oktober 2007.
- 9 Christian Fraser, 'Mohamed ElBaradei, Egypt's catalyst for change?', *BBCNews*, 3 mei 2010.
- 10 Schippers, a.w. noot 5; Lewis, a.w. noot 3.
- 11 Rami Khouri, 'Civil society and the men with guns', in: *The Daily Star* (web ed.), 30 januari 2010.

## Zinloze training van zinloze politie

*Had Nederland na de militaire terugtrekking uit Uruzgan een missie van politietrainers naar Afghanistan moeten sturen? Op initiatief van GroenLinks en D66 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin het demissionaire kabinet gevraagd werd dit project voor te bereiden. Doel van de missie zou zijn een bijdrage te leveren aan de opbouw van een democratisch Afghanistan. Maar op de achtergrond speelt de vraag of we nog langer moeten investeren in de door de Verenigde Staten gestarte oorlog, die door het toenemende Afghaanse verzet duidelijk is vastgelopen.*

De oorlog in Afghanistan wordt vanaf het begin geteisterd door ernstige transatlantische meningsverschillen. In theorie is het een gezamenlijke strijd, maar de Amerikanen bepalen de marsroute. De Europeanen wijzen vanaf het begin de eenzijdige militaristische aanpak van de Amerikanen af. Door deze controverse was de gezamenlijke NAVO-missie in Afghanistan, ISAF, jarenlang intern verdeeld. Toen president Bush in 2005 voorstelde ISAF en de Amerikaanse militaire *Operation Enduring Freedom* (OEF) in één organisatie samen te voegen, om samen *counter-insurgency*-operaties uit te voeren en de papavervelden te vernietigen, werd het project door de Europese landen geblokkeerd. Zij wilden ISAF handhaven als een aparte 'stabilisatiemacht', die zich inzet voor vredeshandhaving en wederopbouw.

Maar het Europese verzet werd gebroken, toen in 2007 de Britse generaal Richards<sup>1</sup> het commando over ISAF overdroeg aan de Amerikaanse generaal McNeill. Die begon onmiddellijk ISAF conform de Amerikaanse opvattingen om te bouwen. Zo werd ondanks hevig Europees verzet de

afdeling voorlichting van ISAF samengevoegd met 'Psy-Ops', de afdeling psychologische oorlogvoering. Het jaar daarop ging ISAF definitief voor de Amerikaanse druk door de knieën: voor het eerst werden haar activiteiten niet langer omschreven als 'stability operations', maar als 'counter-insurgency operations'.<sup>2</sup>

In tegenstelling tot wat algemeen werd verwacht, trekt president Obama zich nog minder van zijn Europese bondgenoten aan dan president Bush. Zijn besluit de oorlog op te voeren door 30.000 extra Amerikaanse troepen te sturen, was opnieuw een eenzijdig besluit, zonder inspraak van de NAVO-landen. Opnieuw werd van hen verwacht dat zij gelijksoortige besluiten zouden nemen en extra troepen zouden leveren. Ook het besluit over de recente vervanging van de Amerikaanse generaal McCrystal door Petraeus als bevelvoerder over de gezamenlijke strijdmacht ISAF werd eenzijdig door Obama genomen.

Bij de opleiding en inzet van de Afghaanse politie is er sprake van een soortgelijke botsing tussen Europa en Washington; en ook hier moesten de Europese opvattingen voor de Amerikaanse wijken. Bij het begin van de Amerikaanse invasie werd overeengekomen dat de Europese landen (eerst Duitsland, later de EU) verantwoordelijk zouden zijn voor de politie-opleiding en de Amerikanen voor de training van het Afghaanse leger. Op de politie-academie in Kaboel werd in 2002 gestart met een driejarige opleiding van de civiele politie. De Amerikanen begonnen echter in 2003 met de massale training van een *eigen politiemacht*, die ze als verlengstuk van het leger bij de oorlogvoering wilden inzetten. Terwijl EUPOL over slechts

een paar honderd politietrainers beschikte, zette Washington hiervoor duizenden militairen en mariniers in.

Deze para-militaire politieagenten zijn over het algemeen jonge analfabeten, die dus ook geen kaart kunnen lezen. Volgens de Amerikaanse regering is 40 procent drugsgebruiker. Na een opleiding van een paar weken krijgen ze een uniform en een wapen uitgereikt en worden ze ingezet bij grootschalige gevechten met zwaar bewapende Taliban-eenheden. Daarnaast worden ze in kleine aantallen op geïsoleerde posten en in pas veroverde dorpen geplaatst om deze tegen de Taliban te beveiligen. Maar deze para-militaire politie beschikt, in tegenstelling tot het Afghaanse leger, niet over gepantserde voertuigen en vaak niet over kogelwerende vesten en helmen. Als ze worden aangevallen, kunnen ze niet op het leger terugvallen, omdat ze meestal niet over verbindingapparatuur beschikken. Het gevolg van dit beleid is dat het aantal gedode agenten (wekelijks zo'n 30 tot 40) drie tot vijf maal zo hoog is als het aantal gesneuvelde militairen. Daarnaast zijn er duizenden jonge mensen die voor hun leven invalide zijn geworden.

De Europese landen staan vanaf het begin zeer kritisch tegenover de Amerikaanse politie-inzet in de oorlog. Maar door de toegenomen Amerikaanse zeggenschap over de NAVO-missie ISAF zijn ze – ook Nederland – steeds meer bij het opleiden van de politiestrijdkrachten betrokken geraakt. Dit geldt ook voor EUPOL, die zich aanvankelijk uitdrukkelijk beperkte tot het opleiden van de civiele politie. Maar in 2009 werden de politietrainingen samen met alle legeropleidingen in één nieuwe over-

koepelende NAVO-organisatie, NTM-A (NATO Training Mission-Afghanistan), ondergebracht onder één Amerikaanse opperbevelhebber, generaal Caldwell.

'Dat de werkverdeling tussen NTM-A en EUPOL in de praktijk minder scherp is, blijkt uit recente ontwikkelingen op het gebied van training voor het *lagere* politiekader,' meldde minister Verhagen aan de Tweede Kamer.<sup>3</sup> 'een proces van versterkte samenwerking tussen NMT-A en EUPOL is ingezet.' Tijdens het daaropvolgende Kamerdebat bevestigde Verhagen dat EUPOL en de NAVO-trainingsmissie elkaar in de onderlinge samenwerking opzoeken: het zijn geen aparte missies; ze raken meer en meer met elkaar verweven.

De Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in Breda stelde een onderzoek in naar de ervaringen van de Nederlandse politiemedewerkers in Afghanistan.<sup>4</sup> Alle respondenten geven overigens aan dat het beeld dat de Afghaanse politie oproept er een van een (para)militaire politie is. Deze wordt gekenmerkt door een sterke hiërarchie waarbinnen op centraal niveau beslissingen worden genomen en waarbij de politiemensen geen vrije beslissingsruimte hadden. De afstand tot de bevolking werd als (relatief) groot beschouwd en interactie met het publiek ontbrak. De activiteiten waren veelal gefocust op bescherming, beveiliging en repressief optreden. Daarbij werd vaak geweld en gebruik van vuurwapens waargenomen. Zelfs wanneer de veiligheidssituatie in ogenschouw wordt genomen, laat een dergelijke politie zich inderdaad typeren als een para-militaire politie. '[...] Het merendeel van de respondenten geeft overigens aan dat Nederland (en ook het VK, Canada en Australië) maar een beperkte ruimte voor eigen invulling krijgt en dat "de lijn die van de VS" is.'

Intussen slagen de Amerikanen er niet in te achterhalen *hoeveel* paramilitairen er zijn. Veel agenten blijken alleen maar op papier te bestaan; hun salarissen worden door de Afghaanse

autoriteiten of door hun commandanten opgestreken. Daarnaast verdwijnt een opvallend groot aantal politie-militairen na hun opleiding. De Amerikaanse commandant van de Afghaanse strijdkrachten Caldwell spreekt zelfs over 67%. Men neemt aan dat velen daarna hun wapens aan de Taliban verkopen of zich bij de Taliban aansluiten: onder het Taliban-bestuur liggen de politie-salarissen blijkbaar hoger. Ook zou de Afghaanse politie tot op het hoogste niveau door de Taliban zijn geïnfiltrerd.

Desondanks heeft president Obama besloten het aantal oorlogsagenten op te voeren van 98.000 nu naar 134.000 in oktober 2011. Op de Amerikaanse begroting van 2011 is zelfs meer geld voor deze politiestrijdkrachten uitgetrokken dan voor het Afghaanse leger. Tot afschuw van de Europeanen heeft hij de opleidingstijd teruggebracht van acht naar zes weken. Bovendien hevelde Obama de politie-opleiding over van het *State Department* naar het Pentagon, waardoor de militaire greep op de politie nog verder wordt versterkt.

Bij de Nederlandse discussie over het zenden van een politiemissie prees de initiatiefneemster van het plan, de GroenLinks-parlementariër Mariko Peters, het voorstel aan met uitspraken als 'De Afghanen hebben behoefte aan meer agenten om de huidige strafeloosheid en corruptie te bestrijden'. Maar meer politie leidt juist tot meer misdaad en corruptie, en is daarom contraproductief. De politieagenten blijken niet alleen gewelddadig tegenover de bevolking, maar de politie wordt door de Afghaanse bevolking aangeduid als de *belangrijkste veroorzaker van corruptie en misdaad*. In talloze rapporten is beschreven hoe de paramilitairen zich ten koste van de bevolking verrijken. Bij hun *roadblocks* wordt van iedereen tol geëist. Drugs-, alcohol- en wapenhandelaren, gok- en seksbedrijven en zelfs zakkenrollers worden gedwongen met geld over de brug te komen. Als ze weigeren, worden ze opgesloten tot ze betalen. Het gevolg is dat de haat van de bevolking

tegen het Karzai-bewind en tegen wat zij zien als de buitenlandse bezetters, verder toeneemt.

Bovendien worden het Afghaanse ministerie van Justitie en dat van Binnenlandse Zaken, waar de politie onder valt, als uiterst corrupt gekarakteriseerd. Zelfs president Karzai obstrueert de vervolging van corruptieverdachten.<sup>5</sup> Daarom is het onverantwoord Nederlands ontwikkelingsgeld onder het voorwendsel van bestrijding van corruptie en misdaad in de opleiding van de Afghaanse politie te blijven pompen.

Even misleidend is de bewering van de voorstanders van de politiemissie dat het gaat om het opleiden van de civiele politie. Tijdens het recente Kamerdebat (20 juni 2010) over Afghanistan werd bevestigd dat de missie nauw verweven is met verzoeken van de NAVO om een trainingsmissie naar Afghanistan te sturen. Op 4 februari jl. verwoordde de secretaris-generaal van de NAVO dit verzoek in een brief aan de Nederlandse regering. Op 28 april jl. liet de NAVO opnieuw een soortgelijke oproep uitgaan. Hierop verklaarde minister Van Middelkoop het 'leidend' te vinden wat de NAVO in dit geval wil.

Tijdens het Kamerdebat onderstreepte minister Verhagen dat hij de NAVO goed op de hoogte houdt over de Nederlandse discussie over een politiemissie. Maar het formele antwoord op het verzoek van de NAVO-secretaris-generaal zal pas uitgaan *als* het nieuwe kabinet tot het zenden van de politiemissie heeft besloten en *als* blijkt dat de Kamer zich hierbij aansluit. Volgens Verhagen zal de Nederlandse bijdrage aan de opbouw van politie en justitie in Afghanistan een belangrijke impuls aan de NAVO-trainingsmissie en aan EUPOL kunnen geven.

Dat het doel van de Nederlandse politiemissie is politiestrijdkrachten voor de oorlogsgebieden op te leiden, wordt onderstreept door het voorstel om een militaire beschermingsmacht van 200 tot 250 Nederlandse militairen met de politiemissie mee te sturen.

Maar ook als Nederland alleen de *civiele politie* in Afghanistan op zou leiden, zou dit door het corrupte bestuur zinloos en verspilling van ontwikkelingsgeld zijn. Als Nederland via een politiemissie bij wil dragen aan het terugdringen van corruptie, zijn er diverse ontwikkelingslanden waar géén oorlog is en wel een stabiele regering die zich wil inzetten om misdaad en corruptie te bestrijden. In Afghanistan is duidelijk aan géén van deze minimale voorwaarden voldaan. De belangrijkste reden om de politiemis-

sie juist naar Afghanistan te sturen, lijkt de wens aan te blijven leunen bij de Verenigde Staten, met misschien in het achterhoofd de Nederlandse deelname aan de G20-top.

---

**Sietse Bosgra** was jarenlang actief betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika.

## Noten

**1** 'General Richards had tried very hard to create a separate identity for NATO from the American forces. The kind of image of the Americans kicking down doors was something he wanted to avoid. And he wanted to create a softer, more pro-development image for NATO'. *Radio Free Europe*, 6 februari 2007.

**2** Zie Congressional Research Service, *Report for Congress*, 3 december 2009 en 25 februari 2010.

**3** Brief aan de Tweede Kamer, 24 juni 2010.

**4** 'Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestedel'. *Researchpaper no. 95*.

**5** *The Washington Post*, 26 juni 2010.

---

# Opinie Paul van Velthoven

---

## Vlaamse eisen zijn gerechtvaardigd

Misschien wel voor het eerst sinds men in België veertig jaar geleden begon de staat te hervormen, staat het voortbestaan van het land zelf onder druk. Een land waarop de Franstalige minderheid tot nu toe steeds haar stempel heeft kunnen drukken. Want het waren steeds de Franstaligen die het tempo maar ook de grenzen van de verzelfstandiging van de verschillende taalgebieden bepaalden. Zoals zij ook voor de vormgeving van deze staat verantwoordelijk waren, toen deze in 1830 het licht zag.<sup>1</sup>

Voor het eerst lijkt dat nu anders. Het zijn nu uitsluitend de Vlamingen die vragende partij zijn voor verdergaande, door hen noodzakelijk bevonden institutionele aanpassingen. Maar daarbij zijn ze drie jaar lang gestoten op een categorisch 'non' van Franstalige zijde, die het liefst alles bij het oude wil laten. Nu de Vlamingen bij de laatste verkiezingen in juni zo massaal hebben duidelijk gemaakt dat nieuwe hervormingen noodzakelijk zijn, is het

menens. 'België gegijzeld,' kopte de Franstalige massakrant *La Dernière Heure* na de verkiezingsdag. Beter gezegd: het voortbestaan van het vertrouwde *Belgique de papa* kan echt niet langer gerekt worden.

De leidende partij bij die hervormingen, de Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), kan door Franstaligen niet langer in diskrediet worden gebracht door een racistisch blazoen, zoals met het Vlaams Belang het geval was. De N-VA is een democratische partij met Europese ambities en daarom konden voor het eerst zoveel Vlamingen – een derde van dit electoraat – zich achter haar scharen. Voor het eerst is er dan ook min of meer sprake van een Vlaams front bij de onderhandelingen.

Ingrijpende hervormingen zijn volgens de Vlaamse partijen nodig, omdat België feitelijk uit twee landen is komen te bestaan. Binnen de federale regering valt over tal van zaken steeds minder overeenstemming te bereiken. Jongste voorbeeld is de kwestie van de Belgische

nummerborden, die aan Europese richtlijnen moeten voldoen. De aanbevolen kleuren, geel en zwart, zijn voor de Franstaligen onverteerbaar, omdat deze doen denken aan de Vlaamse leeuwenvlag. Dit dossier is symbolisch voor de onwerkzaamheid van de federale regering op tal van terreinen. Dus willen de Vlamingen verdere opsplitsing van bevoegdheden, zodat Vlamingen en Walen veel vaker dan nu hun eigen oplossingen kunnen kiezen. Het klinkt alleszins redelijk, maar de Franstaligen zijn bang dat ze de greep op België daarvoor verliezen.

### De BHV-kwestie

De belangrijkste gangmaker om te komen tot verdergaande hervorming is echter de zogenaamde Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV)-kwestie. Waar komt die kwestie in essentie op neer? De taalgrens die in 1962 werd vastgelegd, vertoont rond Brussel een gat. Ondanks groot verzet van de Vlamingen moesten zij toen instemmen met faciliteiten

aan de Franstalige minderheid. Dat was, zoals zij toen al voorzagen, een bode voor verdergaande verfransing. De huidige situatie herinnert veel Vlamingen nu aan de vernederingen die zij in het unitaire Franstalige België hebben ondergaan. Premier Gaston Eyskens, de architect van de eerste grote staats hervorming in 1970, voorzag dat faciliteiten voor een Franstalige minderheid in Vlaams gebied voor grote problemen zouden zorgen.<sup>2</sup> Als er namelijk één les getrokken kan worden uit de stormachtige geschiedenis van de betrekkingen tussen Vlamingen en Franstaligen, dan is het wel dat vrede tussen beide gebaat is bij duidelijk afgebakende grenzen.<sup>3</sup> Ze hebben elders uitermate stabiliserend gewerkt tussen beide gemeenschappen.

Franstaligen hebben daarentegen, steeds waar zij daar kansen toe zagen, die grenzen ter discussie gesteld. Met de ontfransing van Vlaanderen hebben velen van hen tot op de dag van vandaag grote moeite. Het is de ontkenning van de Belgische werkelijkheid zoals zij die zien. Zij doen dit door, waar mogelijk, het zogenaamde *territorialiteitsbeginsel*, grondslag van de Belgische taalwetgeving, ter discussie te stellen. Het beginsel is uitermate belangrijk, want alleen op die manier is homogeniteit in taal op institutioneel en administratief vlak verzekerd. In Vlaanderen het Nederlands, in Wallonië het Frans, in de hoofdstad Brussel beide talen. Franstaligen in het gebied rond Brussel laten zich in de praktijk daarentegen voorstaan op het *personaliteitsbeginsel*. Dat heeft veel oudere papieren. Zo stond het ook in artikel 32 van de Belgische grondwet van 1830: 'Het gebruik van de talen in België is vrij.' Maar het beginsel heeft een ronduit verwoestende uitwerking gehad. Het gaf de Franstalige minderheid in de 19de en een groot deel van de 20ste eeuw een vrijbrief haar wil op te leggen aan de Franskundige meerderheid

in de Vlaamse gewesten. En dat ziet men nu uitgerekend in het Vlaamse gebied rond Brussel opnieuw gebeuren. De Franstalige minderheid van de jaren zestig is *bij gebrek aan duidelijke structuren* op een fors aantal plaatsen inmiddels tot een meerderheid uitgegroeid. Wat veel Vlamingen daarbij het meest steekt, is dat veel Franstaligen in feite van twee walletjes eten. In Wallonië zelf kan er voor hen geen sprake van zijn dat aan het territorialiteitsbeginsel wordt getornd. De Vlamingen aanvaarden dit ook zonder morren. Vlamingen passen zich in Wallonië steeds aan de taal van de streek aan en eisen géén eigen taalstatuut op.

Bij de Franstaligen is wat ik noem een Belgicistische reflex werkzaam, die hierin bestaat dat de Franstaligheid van België een onaantastbaar gegeven is op grond van de geschiedenis van het land. De echte Belgen zijn de Franstaligen en van een echte gelijkheid met de Vlamingen kan dan ook in hun beleving geen sprake zijn. Vooral in Brussel, waar de Franstaligen veruit in de meerderheid zijn, maar ook in Wallonië werkt het zo. Zelfs de lichtste aanwijzing dat dit monopolie ter discussie wordt gesteld, brengt hen in het geweer. De geschiedenis van de Vlaams-Waalse betrekkingen bewijst dit, maar hier ontbreekt de ruimte om dit punt verder uit te werken.<sup>4</sup>

### Kentering onder Franstalige intellectuelen

Natuurlijk denken niet alle Franstaligen zo. Er is onder Franstalige intellectuelen duidelijk van een kentering sprake. Een van hen, die dit recent tegenover mij bevestigde, is de prominente Waalse hoogleraar Philippe van Parijs, verbonden aan de Franstalige katholieke universiteit van Ottignies. Hij noemde het gedrag van de Franstaligen in de streek rond Brussel ronduit 'koloniaal'.<sup>5</sup> Zoals de rijke koloniale in de vroegere wingewesten van de Europese staten eisten dat de

inboorlingen zich aanpasten aan de taal van hun meesters, zo opereren de Franstaligen in het gebied rond Brussel. Nu willen de Vlamingen allerm minst de Franstaligen verbieden hun taal te spreken; zij willen slechts dat de regels, zoals die elders in Vlaanderen op bestuurlijk vlak gelden, ook in de streek rond Brussel (en niet te vergeten ook in Brussel zelf!) worden gerespecteerd. De BHV-kwestie is uitgegroeid tot een symbool van de voortdurende Franstalige onwil om wettelijke regelingen te accepteren.<sup>6</sup>

De Franstaligen in de Vlaamse rand rond Brussel willen dat Vlaanderen (de deelstaten in België hebben sinds de grondwetswijziging van 1993 het recht zelf verdragen af te sluiten) het minderhedenverdrag van de Raad van Europa ondertekent. Dat betekent dat zij, naast de bestaande faciliteiten, méér rechten kunnen claimen in de Vlaamse rand van Brussel. Mevrouw Schipper-Kempinga gedraagt zich als een vreemde in Jeruzalem, wanneer zij de redenering van deze Franstaligen in dit blad verdedigt.<sup>7</sup> Zij kent, zoals helaas veel Nederlanders, de geschiedenis van de Vlaamse emancipatie onvoldoende. Het gelijkheidsdiscours waarop de Franstaligen zich beroepen, gaat namelijk niet op, en wel omdat, zoals Orwell al wist, sommigen meer gelijk zijn dan anderen, op grond van geld en prestige. Dit minderhedenverdrag is niet opgezet om rijke Franstalige inwoners te gerieven. Het is zeer begrijpelijk dat de Vlaamse deelregering dit verdrag niet wil ondertekenen. Het zou namelijk elders in Vlaanderen als breekijzer fungeren om de in Vlaanderen zo moeizaam verworven culturele en taalkundige homogeniteit, de onmisbare voorwaarde voor pacificatie, ook daar op het spel te zetten.

Een waanvoorstelling? Allerm minst; het irredentisme waar een partij als het FDF, het Brusselse front van Franstaligen, voortdurend blij van geeft, is daar om dat te bewijzen.

Het FDF heeft met groot succes consequent de taalwetten in het officieel tweetalige Brussel ondermijnd – het vormde zelfs de reden van zijn oprichting begin jaren zestig van de vorige eeuw, toen voor het eerst een serieuze poging werd gedaan de taalwetten uit de jaren dertig (!) metterdaad toe te passen.<sup>8</sup> De Franstalige bestuurlijke klasse in Brussel, waarin het FDF een grote rol speelt, verstaat haar landelijke rol niet. Juist door haar houding brengt zij de houdbaarheid van het Belgische staatsbestel in gevaar.

Dit brengt mij bij de kern van de problematiek. De laatste tijd wordt vaker de beschuldigende vinger gelegd op het Vlaams nationalisme. Dát zou de Belgische staat bedreigen. Het tegendeel is waar. Vergeten wordt dat de Vlamingen de pariteit op nationaal niveau in de samenstelling van de regering zonder morren hebben aanvaard, ook al vormen zij met bijna 60% een duidelijke meerderheid van de bevolking. Zij deden dat met de toezegging dat de pariteit in de Brusselse lokale ambtenarij zou worden nagestreefd. Daar is zeer weinig van terechtgekomen. Op nationaal niveau is deze pariteit verder in het ongereede geraakt doordat het Brusselse tweetalige gewest meestal gemene zaak maakt met het Waalse. Het werkelijke probleem is dat de Franstaligen zich nooit hebben willen neerleggen bij de nieuwe realiteit in België. Hoe vallen anders de besluiten van de Franstalige gemeenschap tot campagnes voor verfransing in Vlaanderen te verklaren?<sup>9</sup>

Hoe anders de situatie in de Voer, in Brussel en in het arrondissement BHV te verklaren? Steeds oordeelden de hoogste rechtsinstanties die voor die zaken bevoegd waren, over deze acties negatief. Dáárom is de conclusie van de Vlaamse politoloog Bart Maddens terecht dat de essentie van *le mal Belge* de onbedwingbare expansiedrang van de Franstaligen is.<sup>10</sup> Hij verdient niet de sneer die recensente Schippers zonder nadere motivatie aan deze conclusie geeft.<sup>11</sup>

Haar beschouwing getuigt van desinteresse voor de werkelijke problematiek. Franstaligen brengen met hun gebrek aan politieke solidariteit en met de constante ontduiking van de regels het Belgische samenlevingsmodel in gevaar.

Zullen de Franstaligen dit begrijpen? Daarvoor is een grote cultuuromslag nodig, in het bijzonder bij de Franstalige Brusselaars. Vlamingen en Walen leven steeds meer in verschillende werelden. Het was niettemin denkbaar geweest dat beide gemeenschappen van elkaar geleerd zouden hebben. Waarom is het economisch succesvolle Vlaanderen geen voorbeeld ter navolging voor Wallonië geworden? Omdat een wezenlijk Belgische samengesmolten cultuur niet tot stand is gekomen. In de 19de eeuw waren daarvoor zeker kansen aanwezig. De Vlaamse elite in de 19de eeuw had toen nog het volste vertrouwen dat zij haar idealen in België kon verwezenlijken. Het België van Franstalige makelij bleek echter niet het juiste concept om deze samensmelting mogelijk te maken en ondanks de vele hervormingen is men nog niet echt veel opgeschoten.<sup>12</sup> De beide groepen zitten elkaar nog steeds voortdurend in de weg. En dat is al 180 jaar zo. Dus lijkt een verdere ontvlechting in de nabije toekomst onvermijdelijk.

---

**Paul van Velthoven** was redacteur van de *Haagsche Courant* en correspondent in Nederland voor achtereenvolgens *Le Monde*, *De Standaard* en *De (Financieel-Economische) Tijd*. In 2005 promoveerde hij op *Het verantwoorde engagement. Filosofie en politiek bij Raymond Aron*, besproken door Arend Jan Boekestijn in dit blad (april 2006, blz. 222-224).

## Noten

**1** De meest uitvoerige bron van onverdachte zijde hiervoor: Astrid von Busekist, *Politique des langues et construction de l'État. De 1780 à nos jours*, Parijs, 1988.

**2** Gaston Eyskens, *De Mémoires*. Tielt, 1998, blz. 659.

**3** Zie hiervoor ook Hendrik Vuye, hoogleraar staatsrecht aan de Universiteit van Namen, in zijn artikel 'De taalgrens een vergissing? "Non", mevrouw Milquet', in: *De Morgen*, 3 juni 2010.

**4** Zie Von Busekist, a.w. noot 1.

**5** Zie daarvoor ook mijn interview met de Waalse senator Alain Destexhe, 'België, waarheen?', in: *Christen Democratische Verkenningen*, lentenummer 2008, blz. 89.

**6** Het Grondwettelijk Hof oordeelde in 2005 dat nieuwe verkiezingen in het B-H-V-kiesdistrict illegaal zijn. Doordat het district twee regio's met ieder hun eigen op grond van de bevolkingsaantallen vastgestelde zetels in het parlement overlapt, is de positie van de kiezers in dit district ongelijk met de rest van het land. In de praktijk blijken Franstalige Brusselaars op Franstalige lijsten in Vlaanderen te stemmen en daarmee de correcte verhoudingen te verstoren. Zie voor de geschiedenis van het probleem: Bart Maddens, *Omfloerst separatisme*, Tielt, 2009, blz. 25-31. Voor een Franstalige visie op het probleem, zie de site van de Brusselse Franstalige krant *Le Soir*, 'BHV pour les nuls'.

**7** 'Het Vlaamse dilemma: overtaalbeleid en mensenrechten', in: *Internationale Spectator*, november 2009, blz. 583-586.

**8** Zie voor een goed overzicht van de taalwetten inzake bestuurszaken in Brussel de nota van de Gentse jurist Frederik Vandendriessche via de site BrusselNL.

**9** Lode Wils, *Van Clovis tot Di Rupo. De lange weg van de naties in de Lage Landen*, Antwerpen/Apeldoorn, 2005, blz. 294-297.

**10** Maddens, a.w. noot 6, blz. 57.

**11** 'België op weg naar splitsing', in: *Internationale Spectator*, maart 2010, blz. 181-182.

**12** Ik zal deze stelling nader illustreren in het boek dat in het najaar van mijn hand verschijnt, *Waarom België uit elkaar valt* (werktitel).

## Ordelijke terugtocht uit de euro

Aan dit verhaal begin ik met schroom. Aan de test van financieel-economische geleetherdheid die bewindslieden volgens (ex-)informatuur Tjeenk Willink moeten ondergaan, durf ik mij niet te wagen. Maar als leek begrijp ik een basaal punt betreffende de euro niet.

Het Verdrag van Maastricht richtte een Economische en Monetaire Unie (EMU) op, met de euro als munteenheid. De lidstaten die de euro aanvaardden, geven twee nationale instrumenten uit handen: de wisselkoers en het regelen van de geldhoeveelheid. Over blijft het beleid betreffende de overheidsfinanciën. In de aanloop naar EMU en euro werd van vele kanten betoogd dat een muntunie (de M) alleen houdbaar is, als ook de economische poot (de E) is opgetuigd. In Nederland was dat al in 1975 helder en overtuigend gesteld door de commissie-Spiereburg, die door de regering gevraagd was advies uit te brengen over de voor 1980 geplande Europese Unie. Spiereburg c.s. eiste een verregaande en supranationale integratie van het begrotingsbeleid van de lidstaten. Dat rapport is ook na 35 jaar zeer lezenswaard.

Er zijn vele meningen over wat de economische component van een EMU zou moeten omvatten. Is een politieke federatie vereist? En hoe breed moet die dan zijn? Moeten er Europese regels komen voor loon- en prijsbeleid, voor arbeidsmarktbeleid? Wat zijn de *minimale vereisten* voor effectief economisch beleid in een muntunie?

Het Verdrag van Maastricht stelde precieze financiële eisen (begrotingstekort, staatsschuld) aan de lidstaten die tot de eurozone wilden toetreden, maar op economisch terrein kwam men niet verder dan het voornemen globale richtsnoeren te formuleren. Op Duits aandringen werd later het Stabi-

en Groepact (SGP) gesloten, dat deze eisen verplicht maakte, ook als men eenmaal tot de eurozone behoorde. Het SGP gold als de vloer, het minimum, van de economische poot. Portugal en Ierland werden hardhandig bij de les gehouden, toen zij over de schreef gingen, maar bij de in 2003 opgestoken conjuncturele tegenwind haalde de Europese Raad George Orwell ('all animals are equal but...') van stal en stond Parijs en Berlijn toe het SGP feitelijk omver te blazen.

Nog een poosje werden zich onderhuids ontwikkelende kwetsbaarheden genegeerd. Maar na bankencrisis en recessie dook het gevaar op dat een of meer lidstaten van de eurozone (eurolanden) de loketten zouden moeten sluiten. Aarzelingen, tegenstellingen en dan paniek. Een reusachtig bufferfonds (Europese Commissie, eurozone en IMF) werd begin mei 2010 in elkaar getimmerd. Maar de eurolanden bewaarden hun soevereiniteit angstvallig. Officieel mag het fonds slechts facilititeit heten.

Inmiddels is men toch wel zo bezorgd dat er een *communis opinio* is gegroeid dat er aan de macro-economische poot van de EMU een structuur met *hardware* gegeven moet worden. Bij dat constructiewerk gaat het om twee dingen: de inhoud van de afspraken en de besluitvorming bij toepassing. Er wordt – zoveel is duidelijk – gesjord aan het begrotingsbeleid van de eurolanden. Hoeveel nationale zeggenschap komt onder toezicht? Zal er sprake zijn van sancties bij schending van de afspraken?

Naast de inhoud van de maatregelen speelt de wijze van besluitvorming een sleutelrol. Als de eurolanden echt indruk willen maken op de financiële markten en de speculanten, moet er dan niet gekozen worden voor supranationale slagvaardigheid, zonder nationale ve-

to's? Waar moeten we dan aan denken? Delegatie aan de Europese Commissie? Besluitvorming door de regeringsleiders/ministers van de eurolanden bij gekwalificeerde meerderheid? Dat een werkgroep onder leiding van Herman Van Rompuy, voorzitter van de Europese Raad, zich buigt over een betere economische structuur, voedt echter de vrees dat de uitkomsten in een intergouvernementeel jasje zullen steken.

En als het die intergouvernementele kant op gaat, moeten we dan niet terug naar het begin en concluderen dat de euro *de facto* op drijfzand staat? Zouden alsdan de eurolanden niet op een weloverwogen manier gezamenlijk een verstandige exit-strategie uit de euro moeten ontwerpen? Economen geven, daarnaar gevraagd, ontwijkende antwoorden. Over een Nederlandse *Alleingang* zijn ze sceptisch. Sommigen wijzen op het voordeel van de interne markt, maar dat is niet de kern. De markt kan blijven; die ging toch ook aan de euro vooraf? ING-onderzoekers stelden intussen dat terugkeer naar de nationale munten een grootschalige recessie zou veroorzaken. Natuurlijk zou dat vreselijk zijn. Het verdient verre de voorkeur dat de eurolanden een adequate, supranationale economische structuur bouwen.

Maar als die structuur er niet komt omdat de politieke wil ontbreekt, als de eurolanden in een intergouvernementele brij blijven steken, en als dus de financiële markten (en de speculanten) slachtoffers op de korrel blijven nemen, is het dan niet logisch en politiek verstandig gezamenlijk een niet-paniekerige terugtocht te plannen in plaats van als konijnen verlamd door de lichtbak het onvermijdelijke falen van de euro te ondergaan?

---

**Jean Penders** is oud-lid van het Europees Parlement.

# Respons Bob Deen & Maria Derks

n.a.v. Hylke Dijkstra, 'Eén jaar EULEX Kosovo: resultaten en uitdagingen', in: *Internationale Spectator*, juni 2010, blz. 336-340.

## EULEX is er nog lang niet

In zijn artikel geeft Hylke Dijkstra een goed overzicht van de oprichting en het eerste jaar van EULEX, de ambitieuze civiele operatie van de Europese Unie die tot doel heeft de rechtsstaat (*rule of law*) in Kosovo op te bouwen en te ondersteunen. Hij komt daarbij tot de conclusie dat EULEX een verdienstelijke start heeft gemaakt, terwijl het feit dat de ongeveer 1.700 EULEX-medewerkers inderdaad na de nodige opstartproblemen aan de slag konden gaan, op zich zelf al een enorme prestatie is, gezien de vele politieke, juridische en logistieke complicaties die de missie nog steeds op haar pad vindt.

Bij Dijkstra's gematigd positief oordeel over het optreden van EULEX kunnen echter ook enige kanttekeningen worden geplaatst. Zo roepen de conclusies dat EULEX 'vooral op het gebied van de openbare veiligheid heeft bijgedragen aan het verbeteren van het politie-apparaat' en dat EULEX vrij succesvol de lokale politie heeft geprofessionaliseerd, vragen op. De Kosovo Politie (KP) is opgebouwd door UNMIK, en onder UNMIK getraind door de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE). Al lange tijd wordt de KP beoordeeld als professioneel – en zelfs als een van de betere politiemachten in de regio. Daarom ook heeft EULEX in haar eerste jaar weinig gedaan – of hoeven doen – aan de professionalisering van de operationele, voor het publiek zichtbare, activiteiten van de KP. In hoeverre kan het feit dat de Kosovaarse politie weinig assistentie behoefde bij het in bedwang houden van opstootjes en rellen dan op het conto van EULEX worden geschreven? De *crowd*

*control*-capaciteit van de KP bestond al, dankzij de training onder UNMIK. Dat EULEX maar één keer hoefde in te grijpen, zegt dus minder over de verdiensten van EULEX dan over die van de KP en de training die zij heeft gehad.

Er is ook weinig ondersteuning voor de bewering dat het vertrouwen van de Kosovaarse bevolking in de lokale politie is gestegen, dankzij (gedeeltelijk) EULEX' werk op het gebied van professionalisering van de KP. Uit enquêtes die regelmatig onder de Kosovaarse bevolking zijn gehouden, blijkt dat de KP al jaren een van de meest vertrouwde *rule of law*-instituten is; daarin is in het eerste jaar van EULEX weinig veranderd.<sup>1</sup> En het was inderdaad een overwinning dat de etnisch-Servische politieagenten in het noorden van Kosovo (bijna) allemaal weer aan het werk zijn gegaan, mede dankzij intensieve bemiddeling en druk van EULEX, maar ook dit zegt uiteindelijk weinig over de invloed van EULEX op het *functioneren* van de politie. Bovendien zou men kunnen zeggen dat dit maar een kleine overwinning was, gezien de grote invloed die Belgrado nog steeds heeft in Noord-Kosovo en het effect daarvan op de *rule of law*.

De successen van EULEX in haar eerste jaar moeten dan ook niet gezocht worden in haar operationele overwinningen, maar veeleer in de andere activiteiten die de missie heeft uitgevoerd. Vooral van grote waarde is de analyse die ze gemaakt heeft in het eerste *Programme Report* (2009), waarin de tekortkomingen van het Kosovaarse *rule of law*-apparaat nauwkeurig in kaart gebracht zijn. Op basis daarvan heeft EULEX in samenwerking met de Kosovaarse autoriteiten een ac-

tieprogramma kunnen ontwikkelen, met precies omschreven *mentoring*-, *monitoring*- en *advising*-activiteiten die op de lange termijn zullen bijdragen aan de effectiviteit van Kosovo's *rule of law*-instituten. De tijd die in het eerste jaar genomen is om de analyse en het actieprogramma te maken, leidt misschien niet tot zichtbare successen, maar is wel degelijk belangrijk geweest, omdat het uitzicht geeft op effectiviteit op de langere termijn.

Vandaar ook dat de in Dijkstra's ogen 'verdienstelijke start' van EULEX niet gezien moet worden als een conclusie dat 'de buit binnen' zou zijn: EULEX is er nog lang niet en het kan nog op vele fronten mis gaan. De verwachtingen zijn nog steeds hooggespannen, in het bijzonder onder de Kosovaarse bevolking. De Kosovaren zien EULEX vooral als de enige speler die de toenemende corruptie een halt kan toeroepen en ze zijn steeds meer gefrustreerd geraakt over de Europese binnenvetters: in een op gezette tijden gehouden VN-peiling is het vertrouwen in EULEX snel gedaald: van 55% in augustus 2009 tot slechts 33% in april 2010.<sup>2</sup> Binnen EULEX groeide dan ook het besef dat er naast het mentoren, monitoren en adviseren van politie, justitie en douane zeker ook iets moest gebeuren op het gebied van actieve corruptiebestrijding – het meer uitvoerende deel van haar mandaat.

Waar corruptie onder eerdere regeringen al welig tierde, is er nu sprake van een steeds verdergaande versmelting van de georganiseerde misdaad, de politiek en de economie. Deze versmelting is gedeeltelijk een logisch gevolg van de bewuste keuze van de internationale gemeenschap

om in zee te gaan met de leiders van het deels door illegale praktijken gefinancierde Albanese rebellenleger UÇK, maar zij krijgt nu ruim baan door de tekortkomingen van de Kosovaarse rechtsstaat die EULEX juist poogt te verhelpen. De regering-de 'Democratische Partij van Kosovo' (PDK) van oud-UÇK-leider Hashim Thaçi heeft sinds de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring van februari 2008 haar greep op de Kosovaarse politiek en economie versterkt en zij wordt in toenemende mate beschuldigd van grootschalig misbruik van publieke fondsen. Een van de sleutelfiguren in dit proces is Fatmir Limaj, oud-UÇK-oorlogsheld en huidig minister van transport en telecommunicatie. Zijn ministerie heeft de afgelopen jaren maar liefst 10% van het gehele overheidsbudget uitgegeven aan het aanleggen van wegen, waarbij contracten vooral aan bevriende bedrijven werden toegekend en waarbij op de kwaliteit werd bezuinigd.<sup>3</sup>

In april 2010 schokte EULEX de Kosovaarse samenleving en regering met een serie gecoördineerde huiszoekingen, gericht op het ministerie van transport en de woningen van minister Limaj en een aantal eigenaren van constructiebedrijven. De Nederlandse hoofdaanklager Van Vreeswijk dreigde zelfs dat Limaj voor 55 jaar achter de tralies zou kunnen verdwijnen vanwege geldwitwassen, fraude en omkoping.<sup>4</sup> Deze boude stap om één van de 'grootste vissen' aan te pakken, maakte veel los in de Kosovaarse samenleving; men hoopte eindelijk een einde te zien komen aan een decennium van onbestrafte zelfverrijking door Kosovaarse politici. Als het onderzoek consequent wordt doorgevoerd, zullen er zeker meerdere topfiguren in de Kosovaarse regering en de PDK gecompromitteerd worden: volgens Van Vreeswijk loopt er een onderzoek tegen maar liefst zes ministers en krijgt EULEX steeds meer informatie toegespeeld over andere corruptiezaken.<sup>5</sup> EULEX heeft

na al dit wapengekletter echter nog geen formele aanklacht tegen Limaj ingediend, terwijl premier Thaçi nog niet bereid is geweest zijn oude strijdmakker te ontslaan; hij sprak kort na de huiszoekingen zelfs van een 'oorlog' tussen Kosovaarse en internationale instituties. Er is trouwens geen overweldigende consensus binnen de internationale gemeenschap voor een hard ingrijpen van EULEX: de Amerikaanse ambassadeur in Kosovo heeft al enige sceptische geluiden laten horen dat dergelijke acties de stabiliteit van Kosovo niet ten goede komen en dat de corruptie beter bestreden kan worden door privatisering.<sup>6</sup>

Het is te hopen dat EULEX niet teveel hooi op de vork genomen heeft en dat de missie het doorslaggevend onderzoek tegen Limaj vlot tot een goed einde kan brengen: als dit onderzoek faalt of op de lange baan wordt geschoven, is het met de geloofwaardigheid van EULEX gedaan, ongeacht de door Dijkstra bezongen voortgang en de perspectieven op verbeteringen op de lange termijn, en met alle gevolgen voor een ongeremd 'kleptokratisch' Kosovo van dien.

---

**Bob Deen** is als onderzoeker verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael. Eerder werkte hij als projectmanager voor de Hoge Commissaris van de OVSE inzake Nationale Minderheden en als politiek adviseur voor de Speciale Vertegenwoordiger van de Europese Unie in de Zuid-Kaukasus. **Maria Derks** is ook als onderzoeker verbonden aan de *Conflict Research Unit*. Zij werkt tevens aan een proefschrift over de effectiviteit van *Security Sector Reform* (SSR)-programma's aan Carleton University in Canada. Eerder werkte zij als docent internationale betrekkingen en veiligheidsstudies aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## Noten

**1** Zie bijv. UNDP's *Early Warning Report* van maart 2010 ([http://www.ks.undp.org/repository/docs/Fast\\_Facts\\_27\\_ENGEditedFinal-1.pdf](http://www.ks.undp.org/repository/docs/Fast_Facts_27_ENGEditedFinal-1.pdf)).

**2** UNDP *Early Warning Reports*, nr. 25 (augustus 2009) en nr. 28 (mei 2010), op [www.ks.undp.org/ews](http://www.ks.undp.org/ews)

**3** Zie voor een gedetailleerde beschrijving van het misbruik van publieke fondsen: Youth Initiative for Human Rights, 'State of Constriction? Governance and Free Expression in Kosovo', 24 mei 2010, blz. 40-44 (<http://roberthardh.files.wordpress.com/2010/05/state-of-constriction1.pdf>).

**4** 'EULEX: Limaj Could Face a Long Jail Term', in: *Balkan Insight*, 7 mei 2010 (<http://www.balkaninsight.com/en/main/news/27936/>).

**5** 'Oorlogsheld zijn is geen excuus om te stelen', in: *NRC Handelsblad*, 5 juli 2010.

**6** Avni Zogiani, 'Mixed Messages undermine war on Kosovo Corruption', in: *Balkan Insight*, 10 juni 2010 ([http://www.balkaninsight.com/en/main/comment/28682/?tpl=299&ST1=Text&ST\\_T1=Article&ST\\_AS1=1&ST\\_max=1](http://www.balkaninsight.com/en/main/comment/28682/?tpl=299&ST1=Text&ST_T1=Article&ST_AS1=1&ST_max=1)).

# Respons László Marác

n.a.v. Jan Marinus Wiersma, 'Hongarije en Slowakije op confrontatiekoers', in:  
*Internationale Spectator*, juli-augustus 2010, blz. 378-381.

## EU en Raad van Europa samen in Hongaars-Slowaaks conflict?

In het zomernummer van de *Internationale Spectator* verscheen er van de hand van het oud-lid van het Europees Parlement voor de Partij van Europese Socialisten, Jan Marinus Wiersma, een analyse van het oplopende Hongaars-Slowaakse conflict in Midden-Europa. Wiersma geldt als een van de meest ervaren Nederlandse europolitics. Ik heb echter met enige teleurstelling kennisgenomen van zijn analyse en oplossingen aangaande het Hongaars-Slowaakse conflict. Wiersma gaat volledig voorbij aan het historisch-juridisch kader en zoekt de oplossingen in Brussels centralisme, waarbij de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon biedt om de rechten van minderheden die door de Raad van Europa zijn uitgewerkt te integreren in de Unie, onbenut worden gelaten.<sup>1</sup> Mijns inziens onterecht.

### Analyse

Volgens Wiersma is het conflict tussen Hongarije en Slowakije een conflict tussen twee lidstaten van de Europese Unie en staat de behandeling van de Hongaarse minderheid in Slowakije (600.000) in het middelpunt daarvan. Hoewel ik het met Wiersma eens ben dat het instrumentarium van de Europese Unie de Hongaarse minderheid na de toetreding van Slowakije tot de EU géén afdoende bescherming heeft geboden, is de kern van het conflict niet een conflict tussen staten, maar ligt het conflict ingekapseld in het juridisch stelsel van Slowakije zelf. De staat herbevestigde bij

zijn stichting op 1 januari 1993 de zogeheten Beneš-decreten, waarin in 1945 op ondemocratische wijze – de naam 'decreet' zegt het al – de Duitse en Hongaarse minderheden 'collectief' schuldig werden verklaard aan de ondergang van de Eerste Tsjecho-Slowaakse republiek in 1938. Op basis van deze decreten werden Duitsers en Hongaren tweederangs staatsburgers, met uitdrukkelijk minder rechten dan andere burgers.

Dit juridische wangedrocht, dat in strijd is met alle thans geldende Europese waarden en wetgeving op het terrein van mensenrechten en individuele gelijkheid, is nu met de toetreding van Slowakije – én Tsjechië – tot de EU onderdeel geworden van het rechtstelsel in Europa. De herbevestiging van deze decreten continueert de onrechtvaardige behandeling van Duitsers en Hongaren in Slowakije. Europa had in 2004 bij de toetreding van Slowakije – én Tsjechië – de mogelijkheid dit te verhinderen, maar deed dat niet. Europa kreeg wederom de mogelijkheid afstand te nemen van de Beneš-decreten op 26 september 2007, toen de Slowaakse regering-Fico op demonstratieve wijze in het Slowaakse parlement de decreten weer eens herbevestigde. Ook bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon in november 2009 hielden de Slowaakse premier Fico én de Tsjechische president Klaus de poot stijf als het om deze decreten ging. Europa ging door de knieën en in ruil hiervoor tekenden Slowakije – én Tsjechië – het Lissabon-verdrag.

Welnu, de Beneš-decreten en de onverschilligheid van Europa hierover hebben de Slowaakse regering-Fico een vrijbrief gegeven

om hun Hongaarse minderheid te discrimineren. De taalwet en andere discriminerende wetgeving die Wiersma aanhaalt, alsmede de 'hate speech' van de extreem-nationalisten van SNS, die de regering-Fico vier jaar in het zadel hebben gehouden, liggen direct in het verlengde van de Beneš-decreten.<sup>2</sup> Beweerd kan worden dat zolang deze decreten, die de Hongaren en Duitsers in Slowakije als tweederangs burgers classificeren, van kracht zijn, er juridisch noch politiek een klimaat is om de behandeling van de Hongaren in Slowakije structureel te verbeteren. Hooggespannen verwachtingen wat betreft snelle normalisering van deze kwestie onder de nieuwe Slowaakse centrum-rechtse regering van Iveta Radicova moeten dan ook in het licht van de Beneš-decreten getemperd worden.

### Oplossingen

Wiersma wijst de oplossing van de nieuwe Hongaarse regering om Hongaarse minderheden in Slowakije een dubbele nationaliteit toe te kennen, van de hand. Dit vooral op principiële en pragmatische gronden. Hoewel ik het met zijn principiële kritiek op de Hongaarse nationaliteitenwet eens ben – waarom zouden alleen Hongaren die buiten Hongarije wonen géén dubbele nationaliteit mogen hebben? – heeft hij op pragmatische gronden wel een punt.

Het vertrouwen van de centrum-rechtse regering-Orbán dat Europa iets kan betekenen in de kwestie van de Hongaarse minderheid in Slowakije, is in het licht van de ervaringen van de afgelopen jaren niet erg groot. De Hongaarse regering heeft daarom besloten het heft in

eigen handen te nemen en zij hoopt via de vernieuwde nationaliteitenwet op een bijdrage aan de oplossing. De wet biedt de mogelijkheid van een dubbele nationaliteit aan personen wier (voor)ouders ooit de Hongaarse nationaliteit hebben gehad. Met deze wet wil Hongarije uitdrukking geven aan het onrecht van de totalitaire, fascistische en communistische twintigste eeuw, waarin Hongaarse burgers wederrechtelijk ontdaan werden van hun Hongaars staatsburgerschap, terwijl zij nu buiten Hongarije, elders in de wereld, zich nog steeds verbonden voelen met hun land Hongarije. Deze wet heeft dus tot doel historisch onrecht jegens Hongaarse (ex-) staatsburgers (of hun kinderen) begaan, te compenseren.

Een dubbele nationaliteit voor de Slowaakse Hongaren zal het probleem in Slowakije echter maar ten dele kunnen oplossen. De regering-Fico heeft op de valreep voor zij de macht overdroeg, als reactie op de Hongaarse nationaliteitenwet een eigen nationaliteitenwet in het leven geroepen die een andere nationaliteit naast de Slowaakse niet mogelijk maakt. Het is dan ook maar zeer de vraag of Slowaakse Hongaren *en masse* van het aanbod van de Hongaarse nationaliteit gebruik zullen maken. Voor de Hongaren die dat wél doen, kan de Hongaarse staat meer bescherming bieden tegen gevallen van 'hate speech' en 'hate crime'. Slachtoffers kunnen dan met hulp van de Hongaarse staat hun zaak aanhangig maken bij de Europese gerechtshoven in Straatsburg en Luxemburg. Hoewel het de juridische cultuur in Europa ten goede zal komen, zal het de behandeling van de Hongaarse minderheid in Slowakije echter zeker niet kunnen oplossen.

Wiersma ziet oplossingen voor de behandeling van minderheden in termen van Brussels centralisme: het loslaten van het non-interventiebeginsel wat betreft minderhedenbeleid tegen staten die hun afspraken

niet nakomen en het disciplineren van betrokken politieke partijen die nationalistische amok maken, via hun Europese moederpartijen. Maar bij dergelijk dirigisme uit Brussel moeten vraagtekens worden gezet. Het tijdelijke opschorten van het lidmaatschap van Fico's SMER, toen deze in 2006 ging regeren met de extreem-nationalistische SNS, als lid van de Partij van de Europese Socialisten, heeft weinig indruk gemaakt op de toenmalige Slowaakse regering. Europa keek machteloos toe en de anti-Hongaarse wetgeving moest nog komen. Bovendien kan Brussels centralisme averechts uitwerken, anti-Europese sentimenten in de regio aanwakkeren en Europese normen en waarden, zoals de vrijheid van meningsuiting, bedreigen.

Het is dan ook veel overtuigender om voor structurele oplossingen politiek te bedrijven die ook nog eens Europa versterkt. Ik denk vooral aan het werk van de Raad van Europa op het terrein van de bescherming van de rechten van minderheden dat, zoals Wiersma terecht opmerkt, thans geen directe invloed heeft. Lawson tekent aan dat er vanaf 2006 al een intensiever samenwerking tussen de EU en de Raad van Europa plaatsvindt.<sup>3</sup> Deze kan nu via opties in het Verdrag van Lissabon verder geïntensiveerd worden. Krachtens artikel 46A van dit verdrag kan de Unie als legale entiteit zelf lid worden van de Raad van Europa en andere internationale gremia die over mensenrechten en de bescherming van minderheden gaan. In zo'n geval zou men zich in de toekomst, als het discriminerende wetgeving jegens minderheden betreft, tot het Hof in Straatsburg kunnen wenden, dat de betrokken staat sancties kan opleggen, anders dan de Raad van Europa nu.

---

**László Marác** is als universitair docent verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

## Noten

**1** Ik denk hierbij vooral aan de 'Framework Convention for the Protection of National Minorities' (CETS no. 157)) en het 'European Charter for Regional and Minority Languages' (CETS no. 148). Beide verdragen zijn ook door Slowakije geratificeerd.

**2** Ik ben het eens met Ruud Lubbers, die pleit voor internationale maatregelen om 'hate speech' te kunnen vervolgen, waarmee aanzetten tot etnisch geweld kunnen worden tegengegaan (zie Lubbers in: Pieter H. van der Plank, *Etnische Zuivering in Midden-Europa: Natievorming en Staatsburgerschap in de XX<sup>e</sup> eeuw*, Leeuwarden: Universitaire Pers Fryslân, 2004, XIII). Het nalaten hiervan in etnische conflictsituaties in Midden-Europa en op de Balkan, zoals in Slowakije, heeft geleid tot een klimaat waarin 'hate crime' tegen leden van de Hongaarse minderheid kon plaatsvinden. Bekend is het voorval met de etnisch-Hongaarse studente Hedvig Malina, die op 25 augustus 2006 in de plaats Nitra zwaar werd mishandeld door Slowaakse extremisten, omdat zij in de bus op weg naar school met een vriendin Hongaars sprak. Zie voor het dossier-Malina: [http://e.wikipedia.org/wiki/Hedvig\\_Malina](http://e.wikipedia.org/wiki/Hedvig_Malina).

**3** Zie Rick Lawson, 'Overvloed en onbehagen: de Universele Verklaring en de Europese bescherming van mensenrechten', in: *Internationale Spectator*, jrg. 62, nr 12, december 2008, blz. 659-662.

# Filmrecensie Lennart Landman

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

## Controverse over Irak bereikt ook Hollywood

*Titel: Green Zone*

*Regie: Paul Greengrass*

*Script: Brian Helgeland*

*Productie: Tim Bevan e.a.*

*Distributie: Universal Pictures*

*Jaar: 2010*

*Info: kleur, 115 min.*

*Beschikbaarheid: te zien in*

*bioscopen over de hele wereld; beschikbaar op DVD*

Diwaniya, 150 kilometer ten zuiden van Bagdad, Irak, april 2003. Een speciale eenheid Amerikaanse militairen probeert Irakese massavernietigingswapens op te sporen. Dat deze zoektocht geen vondsten oplevert, mag als bekend worden verondersteld. Wat echter vooral de Amerikanen tot hun claims omtrent Saddams wapens bracht, is nog steeds onduidelijk. In de film *Green Zone* jaagt hoofdrolspeler Matt Damon, als *Chief Warrant Officer 'Miller'*, letterlijk de waarheid achterna door de straten van Bagdad en de Groene Zone; de betrekkelijk veilige internationale zone in Bagdad. Waren de inlichtingen simpelweg onjuist? Gemanipuleerd door de Amerikaanse en Britse inlichtingendiensten, regeringen of belanghebbende Irakese bannelingen? Of werden deze door westerse overheidsvertegenwoordigers verdraaid als excuus om dictator Saddam Hoessein uit het zadel te werpen?

De speciale commissie van de Amerikaanse senaat – belast met het onderzoek naar de inlichtingen die leidden tot de Amerikaanse inva-



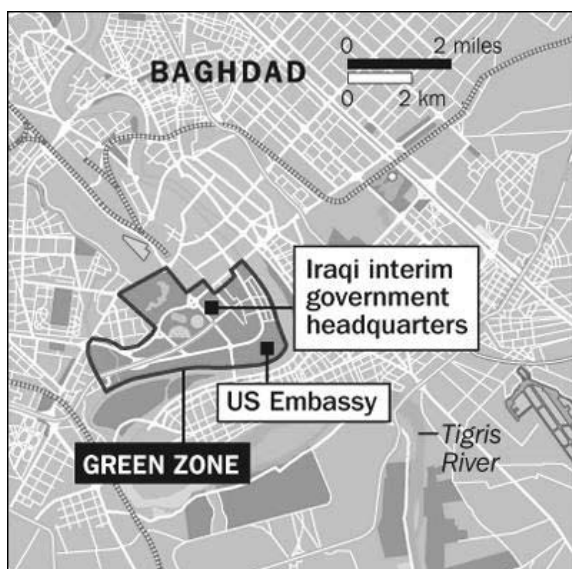
**Bron: U.S. Department of Defense**

sie in Irak van 2003 – probeerde hier licht op te laten schijnen. Zij kwam in juni 2008 tot de conclusie dat publieke uitlatingen van Amerikaanse overheidsvertegenwoordigers omtrent Irakese massavernietigingswapens niet gestaafd werden door inlichtingenrapporten, en dat er binnen de Amerikaanse inlichtingendiensten grote onenigheid bestond over de juistheid van deze rapporten.

Kortom, het inlichtingenplaatje dat (o.a.) door Colin Powell in de Veiligheidsraad werd gepresenteerd, was niet zo volledig en onweerlegbaar als men de wereld wilde laten geloven. Of er bewuste manipulatie en fabricage van inlichtingen hebben plaatsgevonden om de aanslagen van 11 september 2001 als voorwendsel te gebruiken om klaarliggende plannen voor Irak uit te voeren (een veel gebruikt argument)

is onduidelijk. Amerikaans senator Jay Rockefeller (lid van de speciale onderzoekscommissie) maakte dergelijke beschuldigingen bijvoorbeeld aan het adres van Douglas Feith en zijn *Office of Special Plans*, een door president George W. Bush opgerichte afdeling om buiten de andere departementen om direct van inlichtingen en beleidsadvies te worden voorzien. Deze beschuldigingen werden door de senator echter niet uitgewerkt of onderbouwd in het commissierapport. Regisseur Greengrass lijkt deze overwegingen in zijn film in ieder geval te hebben opgenomen.

*Green Zone* is namelijk geïnspireerd op Rajiv Chandrasekarans boek, de bestseller *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*. Chandrasekarans werk draait echter niet zozeer om de Irakese massavernietigingswapens; het is



Bron: U.S. Department of Defense

een journalistiek verslag van de eerste maanden na de val van Bagdad en het (mis)management van de wederopbouw en democratisering van Irak door de *Coalition Provisional Authority* (CPA) onder leiding van Paul Bremer, Amerikaans topdiplomaat en speciale afgevaardigde van president Bush. Hierbij stelt de auteur vooral het nepotisme van de door de Amerikaanse Republikeinen (GOP) gedomineerde voorlopige overheid aan de kaak. Jonge stagiairs en net afgestudeerden kregen vanwege hun connecties met de GOP posten in de CPA toegewezen, waarvoor zij opleiding noch ervaring hadden. Maar ook met de ervaren mannen en vrouwen binnen de tijdelijke overheid wilde het niet boteren. Het *Department of Defense* en het *State Department* lagen voortdurend met elkaar overhoop.

*Defense* kreeg de leiding over de wederopbouw in post-invasie-Irak en weerde daarbij zoveel mogelijk de invloed van *State*, waardoor experts van dat departement uiteindelijk niet bij de besluitvorming werden betrokken. Dit zou onder andere de rigoureuze 'de-Ba'athificering' van het Irakese overheidssysteem in de hand hebben gewerkt: iedereen die lid van Saddams ontbonden Ba'ath-partij was geweest, werd een functie bij de overheid ontzegd. Aangezien dit

grote delen van de bevolking betrof en de overheid een van de weinige werkgevers was, wordt dit beleid in verband gebracht met het uitbreken van de dodelijke chaos in de Irakese maatschappij na de Amerikaanse inval.

Deze aspecten komen in de film echter slechts sporadisch aan bod. Regisseur Greengrass lijkt vooral geïnspireerd door Chandrasekarans bloemrijke beschrijvingen van het decadente leven in de ommuurde Groene Zone. Hier hebben CPA-medewerkers toegang tot uitgebreide 'all-American'-buffets en relaxen zij langs de kant van het zwembad van Saddams Republikeinse Paleis met chips en cocktails. Op de bazaar kopen zij een aandenken aan hun reis en een bankbiljet met Saddams gezicht erop, maar ze komen verder niet buiten de muren van de Groene Zone. De voorzieningen in dit zwaar bewaakte maar sjieke gebied staan in schril contrast met de chaos die elders heerst in Bagdad en de rest van Irak, waar men basisbehoeften als water, elektriciteit, werk en veiligheid ontbeert. Dit geldt ook voor de soldaten, die in de chaos hun leven riskeren voor het beleid dat in de Groene Zone wordt uitgezet. Regisseur Greengrass speelt zonder woorden in op deze tegenstelling; de beelden zeggen genoeg.

Wat misschien nog het meest vernieuwend is aan deze film, is de manier waarop de Irakese bevolking wordt neergezet. Volgens filmcritici is *Green Zone* de eerste film voor breed publiek waarin de gewone Irakese burger – gepersonifieerd door Millers Irakese tolk, die hij 'Freddy' noemt – niet wordt neergezet als een Jihadist, Ba'athist of ander negatief stereotype. Freddy vocht voor zijn land in de oorlog van 1980-1988 tegen Iran, hij is blij dat het schrikbewind van Saddam en zijn volgelingen voorbij is en wil nu graag helpen het nieuwe Irak een goede start te geven.

Onduidelijk voor Freddy is echter of de Amerikanen hem daarin wel gaan helpen. Zij lijken zich vooral om hun eigen beperkte belangen te bekommeren en niet zozeer om het lot van Freddy en de Irakese bevolking.

De toch wel politieke boodschap van de film wordt niet overal in de Verenigde Staten goed ontvangen. De film heeft digitaal stof doen opwaaien op diverse linkse en rechtse blogs. Politiek rechts valt over het anti-americanisme van de film en de kritiek op de oorlog. Voor politiek links is de film een reden het overheidshandelen onder het gewraakte presidentschap van George W. Bush nogmaals aan de kaak te stellen. Het plot van *Green Zone* is eigenlijk weinig meer dan dat; een aanleiding om een actiethriller in post-invasie-Irak te laten plaatsvinden. Een vermakelijke en licht kritische film, maar geen poging een bijdrage te leveren aan mogelijke oplossingsrichtingen voor de vele controversen die de invasie in Irak nog steeds omhullen.

---

**Lennart Landman** is als stagiair verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en volgt het masterprogramma Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie (IBIO) aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# Boekbesprekingen

## Voorbeeldig voer voor Vlaamse politici

Yves Desmet & Jos Geysels

**Doeners en denkers. Vlaamse politici en hun inspiratiebronnen.**

Amsterdam: De Bezige Bij, 2010; 186 blz.; 17,90 euro; ISBN: 978-90-234-6296-5

Welke eigentijdse denker heeft uw politieke denken en handelen zo beïnvloed, dat u graag eens met hem zou spreken? Deze vraag legden Yves Desmet (oud-hoofdredacteur en nu commentator van de krant *De Morgen*) en Jos Geysels (voormalig voorman van de Vlaamse politieke partij *Agalev* en minister van Staat) voor aan zeven vooraanstaande Vlaamse politici. Dezen kozen hun favoriete intellectueel en gingen met hem (geen van de denkers die als bron van inspiratie worden opgevoerd, blijkt een vrouw te zijn) in gesprek. Bij de gesprekken zijn de samenstellers als moderator aanwezig, zij het dat zij zichzelf wijselijk niet al te zeer op de voorgrond plaatsen.

Bij sommige politici wekt de gemaakte keuze enige verassing, bij andere niet. Zo ligt het niet voor de hand dat de liberaal Guy Verhofstadt alle boeken van Amartya Sen zegt te hebben verslonden. De Indiaas-Britse Nobelprijswinnaar economie geldt immers veel meer als een icoon voor aanhangers van politiek 'links' dan van 'rechts'. Ter verklaring geeft de Belgische oud-minister-president aan: 'Misschien ben ik een van de weinige politici die in zijn loopbaan van rechts naar links is geëvolueerd, terwijl de meesten net het omgekeerde doen.' Verhofstadt is vooral schatplichtig aan Sen vanwege diens inzichten met betrekking tot het begrip 'identiteit', dat volgens hem bijna altijd veelgelaagd is en daarom niet mag worden verengd tot taal, godsdienst of ras. Mensen zoeken thans meer dan vroeger naar een bepaalde identiteit, omdat zij behoefte hebben aan ankerpunten

en zekerheden in een moderne wereld, die steeds complexer en dus ongrijpbaarder wordt.

Kan men dus enigermate ver-rast zijn over Verhofstadts keuze, daarentegen is Bart De Wevers voorkeur voor de conservatieve publicist Theodore Dalrymple (een van de pseudoniemen van de Britse arts-psychiater Anthony M. Daniels) tamelijk voorspelbaar. De bij de laatste Belgische verkiezingen zo succesvolle leider van de Nieuw Vlaamse Alliantie (N-VA) deelt de overtuiging van Dalrymple dat vele maatschappelijke problemen in ons deel van de wereld het gevolg zijn van 'een doorgeslagen geloof in persoonlijke vrijheid en verantwoordelijkheid' – van 'een verlichtingsdenken dat op hol is geslagen'. De Wever, die doorgaat voor een van de intelligentste Belgische politici, legt overigens ook zijn geschilpunten met Dalrymple bloot. Zeker, mensen mogen niet blijvend afhankelijk worden gemaakt van de hulp van de staat. Maar anderzijds verdedigt hij tegenover zijn gesprekspartner het stelsel van sociale zekerheid met het vertrouwde argument dat het beter is veel mensen die een uitkering nodig hebben te helpen dan hulp achterwege te laten omdat er wat profiteurs bij zullen zitten. Scherp is De Wever wanneer hij uiteenzet hoe de ideologie van de absolute vrijheid door migranten uit antimoderne samenlevingen wordt getest. Daarbij hekelt hij het (vermeende) zwijgen van de verlichte westerse intellectueel.

Andere politici die zijn uitver-koren om in dit werk in gesprek

te gaan met hun favoriete denker, zijn de sociaal-democraat Frank Vandenbroucke en de – in Nederland minder bekende – 'groene' politica Vera Dua. De eerste is gefascineerd door de baanbrekende ideeën over de verzorgingsstaat en burgerzin die de Franse sociaal historicus en filosoof (en oud-vakbondsmen) Pierre Rosanvallon heeft ontvouwd. De tweede vindt zowaar in de Nederlandse cultureel antropoloog en filosoof Ton Lemaire (na een Nijmeegs hoogleraarschap sinds geruime tijd woonachtig op het Franse platteland) een belangrijk intellectueel leidsman, vooral op grond van zijn kritische beschouwingen over de vernietiging van de natuur als gevolg van ongeremde economische expansie.

Verder leveren twee politieke coryfeeën van christen-democratische huize een flink aandeel: in een boeiende dialoog zoekt de huidige voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, antwoorden op fundamentele vragen van spiritualiteit en liefde in een gesecculariseerd Europa bij de humanistische Franse filosoof (en oud-minister van onderwijs) Luc Ferry, terwijl oud-premier Jean-Luc Dehaene zich vooral aangetrokken voelt tot het werk van Alvin Toffler. Deze Amerikaanse futuroloog was een van de eersten die wezen op de overgang van de industriële samenleving naar de kennismaatschappij.

Karel De Gucht, oud-minister van buitenlandse zaken en thans eurocommissaris, completeert het tableau. Voor de lezer van dit maandblad is het extra interessant te vernemen dat deze politicus van

liberale huize veel heeft opgestoken van de Brit Robert Cooper. Nu is Cooper natuurlijk een speciaal geval, aangezien hij zowel 'denker' als 'doener' is. Als auteur van een aantal uiterst heldere boeken over diplomatie, geopolitiek en staatsvorming heeft hij zich doen kennen als een oorspronkelijke geest. Tegelijk is Cooper ook diplomaat en staat hij te boek als een invloedrijk topambtenaar bij de EU Raad, speciaal belast met de voorbereiding van het Europees buitenlands beleid. Wanneer hij zich in zijn gesprek met De Gucht afzet tegen het gangbare beeld van de zwakte van Europa op het gebied van defensie en buitenlandse politiek, rijst wel de vraag of Cooper hier als diplomaat of als onafhankelijk denker spreekt. In het gesprek komen voor de belangstellende in buitenlandse politiek zeer belangwekkende thema's aan de orde, zoals de unieke oorsprong van de Amerikaanse republiek en de gevolgen daarvan voor het buitenlands beleid van de Verenigde Staten, de legitimiteit van de inval in Irak, de universaliteit van waarden en de beperkte resultaten van buitenlandse interventies. Ten aanzien van het laatste onderwerp getuigt Coopers oordeel van grote wijsheid: 'De beste verandering in een samenleving kan alleen uit die samenleving zelf komen, door mensen te overtuigen van het belang en de noodzaak ervan, door hen ervan te overtuigen dat ze er zelf beter van zullen worden. En als ze het zelf willen, houdt niemand hen meer tegen. Het grootste veranderingsproces ter wereld vindt nu plaats in China, en het is alleen zo succesvol omdat ze het zelf willen, niet omdat goedmenende buitenstaanders hen ertoe verplicht hebben.' (blz. 159)

Bij lezing van de bundel komt onwillekeurig de vraag op tot welke uitkomsten de gebruikte formule zou leiden, indien deze op

Nederlandse politici zou worden toegepast. De rake zinnen waarmee de samenstellers hun inleiding beginnen, slaan zonder meer ook op het Binnenhof (en trouwens ook andere regeringscentra): 'In de Wetstraat weet men vaak niet goed waar men naartoe gaat, omdat men te druk bezig is om er te komen. Het incident, de minicrisis, de gebeurtenis van de dag overwoekert vaak de langetermijnvisie van de politicus.' En toch ontkomt geen verantwoordelijk politicus eraan van tijd tot tijd verder te kijken dan de waan van de dag en inspiratie te putten uit het werk van toonaangevende intellectuelen. Van Jan Peter Balkenende weten wij dat hij zijn ideeën over het communitarisme, als model voor een samenleving dat een uitweg zoekt uit de polariteit van individu en staat, in belangrijke mate ontleende aan de geschriften van de door hem bewonderde Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni. In het vorige decennium, toen in sociaal-democratische kring de gedachte aan een 'derde weg' tussen enerzijds ongebreideld kapitalisme en anderzijds staatsgeleide economieën nog populair was, was de toenmalige directeur van de *London School of Economics*, Anthony Giddens, niet alleen de intellectuele gids van Labour, maar ook van sociaal-democratische voorlieden in Nederland. Maar hoe staat het thans met de aantrekkingskracht van, om maar enkele voorbeelden te noemen, een Robert Reich, een Ulrich Beck of een Bernard-Henri Lévy op Nederlandse politici? Of wat betreft politici die zich speciaal bezighouden met vraagstukken van buitenlandse politiek, zijn er onder hen die tijd vinden voor enige reflectie op of ten minste aandacht voor de denkbeelden van invloedrijke figuren als Francis Fukuyama, Fareed Zakaria of – speciaal voor de mensenrechten – Michael Ignatieff, de Canadese politicus-intellectueel?

Het zou de moeite waard zijn na te gaan of dit inderdaad het geval is. Het hier besproken werk kan daarbij zonder meer als voorbeeld dienen. Daarin wordt in een relatief kort bestek een groot aantal wezenlijke politieke vraagstukken van deze tijd aan de orde gesteld en in een niet-alledaags perspectief geplaatst. Dit is ook precies wat met de uitgave wordt beoogd: het ontsnappen aan het dagelijkse politiek gewoel door het bieden van vergezichten en langetermijnvisies. De gemeenschappelijke grondtoon van de bijdragen is er een van bezorgdheid en somberheid. Dit geldt in het bijzonder voor de gesprekken over de toekomst van de verzorgingsstaat, het vraagstuk van de integratie van minderheden en de groeiende instabiliteit van het democratische politiek bestel in een groot aantal Europese landen. Dit doet niets af aan het feit dat de samenstellers royaal in hun opzet zijn geslaagd. Zij verdienen niet alleen complimenten voor het plan dat ze hebben bedacht (naar wordt verklaard 'aan de cafétuig'), maar ook voor de uiterst leesbare inleiding die ze hebben geschreven.

A. van Staden

---

**Prof. dr. A. van Staden** is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Van 1995 tot 2005 was hij hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

# Impact van terrorisme en zijn bestrijding

Beatrice de Graaf

Theater van de Angst.

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2010; 394 blz.; 25,- euro; ISBN: 978-90-850-6810-5

Na de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 werd terrorisme afgeschilderd als de grootste veiligheidsbedreiging van onze tijd. Als we er thans op terugkijken, moeten we constateren dat die dreiging toch enigszins 'meeviel' in termen van het aantal bloedige aanslagen, ... maar niet in termen van angst en theater. Het verschijnsel kreeg bijzonder veel aandacht en stond hoog op de politieke agenda; uit diverse *polls* bleek dat het publiek bijzonder bang was voor aanslagen. Het contrast tussen weinig doden, maar wel veel angst, is de essentie van terrorisme. Dit verschijnsel kan gezien worden als een gewelddadig theaterstuk, vol met overdrijving, beelden, verhalen en mythen, dat inspeelt op angsten en allerlei andere gevoelens van mensen en overheden. Zo zou het ook beschreven kunnen worden in het boek *Theater van de Angst* van Beatrice de Graaf, dat een belangrijke kritische bijdrage levert aan het debat over het hoe en waarom van de *impact* van terrorisme en terrorismebestrijding.

De auteur, verbonden aan het Centrum voor Terrorismen en Contraterrorisme (CTC) van de Universiteit Leiden, laat zien dat niet alleen terroristen een rol op het schouwtoneel spelen, maar ook overheden op de *Bühne* staan. Slechts in een paar gevallen, zoals in Nederland in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw, probeerden regeringen en politie- en veiligheidsdiensten niet in de *spotlights* te staan en zo weinig mogelijk ruchtbaarheid te geven aan hun optreden tegen terrorisme en gewelddadig politiek activisme. In de meeste landen, zoals in de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland, was het tegenoverge-

stelde het geval. Daar werd het beleid gekenmerkt door gebruik van oorlogsretoriek, grote terrorismeprocessen en pogingen de bevolking bij bestrijding van terrorisme te betrekken. De Graaf laat zien dat deze overheden in dramatiserende zin de beeldvorming probeerden te beïnvloeden en dat de publieke onrust en angst werden aangewakkerd. Ze spreekt in dit kader over een hoge mate van 'performative power' van het contraterrorismebeleid, waarbij het overheden lukt de bevolking te mobiliseren en hun vijandbeeld en bijbehorend veiligheidsbeleid met terdaad om te zetten in de praktijk. Aan de hand van veertien 'indicatoren van performatieve positionering' meet De Graaf de performatieve kracht per land. De *cases* die worden onderzocht, zijn het terrorismebeleid vanaf eind jaren zestig tot begin jaren tachtig in Nederland, de Bondsrepubliek Duitsland, de Verenigde Staten en Italië.

De Nederlandse benadering met betrekking tot, onder andere, de Rode Jeugd en Molukse extremisten was volgens de auteur enigszins verbokkeld en werd gekenmerkt door terughoudendheid. Zo vermeden de Nederlandse autoriteiten de term 'terrorist', wanneer men het over Zuid-Molukse gijzelingsacties had. Daarnaast was er sprake van een grote mate van geheimhouding van genomen antiterrorisme maatregelen. In Duitsland was in de strijd tegen de *Rote Armee Fraktion* en andere extreem-linkse gewelddadige groeperingen sprake van nationale angst en mobilisatie. Denk aan het bekende proces in de Stammheim-gevangenis tegen de leden van de *Baader Meinhof Gruppe* en aan de posters met gezochte *Anarchistische Gewalttäter*, die overal in Duitsland werden verspreid.

Die harde lijn was enigszins vergelijkbaar met die in de Verenigde Staten, die gericht was tegen subversie, revolutie en communisten. President Nixon zette de dreiging bijzonder zwaar aan, ondersteund door illegale machinaties van het Witte Huis – die uiteindelijk ook tot zijn val zouden leiden. In Italië kwam in de jaren zeventig en tachtig een contraterrorismebeleid tot stand waarvoor de termen misleiding en mismanagement het meest passend blijken te zijn. Ondanks veel aanslagen en veel slachtoffers – meer dan duizend in de periode 1968-1983 – duurde het volgens De Graaf tot eind jaren zeventig voordat de regering terrorisme *begon te zien* als een ernstig politiek probleem.

De beschrijving van de Italiaanse en de andere drie *cases* zijn zeer de moeite van het lezen waard. Ze bevatten veel interessante details en nieuwe feiten dankzij grondig onderzoek in archieven en interviews met voormalige terroristen en hun bestrijders.

In het analytische deel van het boek, waarin de 'performative power' per land centraal staat, wordt dit concept geoperationaliseerd en gemeten. Tevens wordt gekeken naar de wisselwerking tussen beleid en de *impact* van terrorisme op het publiek en de overheid. Uit deze exercitie blijkt dat meer overheidsmacht, bevoegdheden of middelen niet per definitie tot een effectievere vorm van terrorismebestrijding leiden. Een geringe 'performative power', zoals in het geval van Nederland destijds, had over het algemeen sneller een neutraliserend effect op radicalisering en politiek geweld dan wanneer terrorismebestrijding groots werd aangepakt. 'De keuzes voor "punctuele" misdaadbestrijding, terughou-

dend taalgebruik en een zekere mate van geheimhouding leverden op de middellange en lange termijn de beste resultaten op voor het herstel van de maatschappelijke vrede.'

Volgens de auteur gold dat in de jaren zeventig en geldt dat voor een groot deel nog steeds. Ze citeert de voormalig Britse minister van buitenlandse zaken David Miliband, die zich keerde tegen de door de Amerikanen gebezigde term 'Global War on Terror'. Miliband stelde dat '[t]errorists succeed when they render countries fearful and vindic-

tive; when they sow division and animosity; when they force countries to respond with violence and repression. The best response is to refuse to be cowed.' In het Verenigd Koninkrijk lijkt men daar bijna tien jaar na '9/11' en vijf jaar na '7/7' steeds meer van doordrongen.

De studie van Beatrice de Graaf laat zien waarom en hoe het negatieve discours en emotiejournalistiek bijdragen aan radicalisering en politiek geweld. Tevens wordt aange- toond dat terrorismebestrijding – net als terrorisme – een vorm van

communicatie is en dat bestuurlijke nuchterheid en terughoudendheid het theater van de angst tot de juiste proporties terug kunnen brengen en dat het contrast tussen weinig doden, maar wel veel angst kan worden geneutraliseerd.

*Edwin Bakker*

---

**Dr Edwin Bakker** is hoofd van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

---

## Nederlandse leden in heden en verleden

**Gerrit Voerman, Bart van den Braak & Carla van Baalen (red.)**

**De Nederlandse eurocommissarissen.**

*Amsterdam: Boom, 2010; 354 blz.; 24,50 euro; ISBN: 978-90-8506-821-1*

---

Een handige en informatieve bundel met portretten van alle Nederlandse leden – tien stuks – van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de Euratom-commissie en de Europese Commissie. De titel dekt dus niet helemaal de inhoud. Dat is alleen erg als U daarom de hoofdstukken over de EGKS-ers Linthorst Homan en Spierenburg ongelezen zou laten. Het Montesquieu Instituut maakte de uitgave mogelijk.

Jan Werts schreef een nuttige en nuchtere inleiding over de Europese Commissie. Die heeft het moeilijk. De schijnwerpers staan eerder gericht op Herman Van Rompuy, voorzitter ('president') van de Europese Raad van regeringsleiders, dan op José Manuel Barroso, de voorzitter van de Commissie. Maar Werts laat zien dat een organisatie als de Europese Unie niet kan werken zonder een sturend en controlerend supranationaal lichaam als de Commissie. De intergouvernementele Europese Raad kan lijnen uitzetten en knopen doorhakken, maar produceert conclusies waar-

van de vertaling in beleid door de Commissie moet worden gedaan.

De regeringen van de lidstaten houden de kaarten echter liever dicht bij de borst, denkend daarbij hun nationale belangen het beste te behartigen. Aldus werden de lidstaten door de opkomende wereldmogendheden één voor één gemarginaliseerd, zoals Herman Van Rompuy het ongeveer formuleerde tijdens zijn Europa-lezing van 22 juni jl., waarin hij het overigens presteerde de Europese Commissie niet éénmaal zelfs maar te noemen.

De portretten zijn breder getrokken dan 'Brussel' en daarom extra boeiend. Ik kan slechts enkele eruit lichten. De partijloze Dirk Spierenburg was in de EGKS de eerste Nederlandse 'commissaris'. Lezen en schrijven van stukken, daar hield hij niet van; maar luisteren en onderhandelen, daarin was hij een meester. Ver na zijn pensioering vroeg de Nederlandse regering hem in 1980 te onderhandelen over verhoging van de aardgasprijs bij de herziening van langlopende leveringscontracten met een aantal

Europese landen. Dat lukte wonderwel, na harde onderhandelingen. De gasprijs ging fiks omhoog en werd tevens gekoppeld aan de sterk gestegen olieprijs. Nederland incasseerde jaarlijks miljarden guldens meer. Spierenburgs succes was veel groter dan waarvan het kabinet had durven dromen. Zijn Brusselse faam dateert vooral uit zijn tijd (1963-1971) als Permanent Vertegenwoordiger bij EEG/EG. Samen met de Fransman Boegner tuigde hij het COREPER (Ambassadeurscomité) op.

Henk Vredelings politieke hoogtepunt was ongetwijfeld zijn ministerschap van Defensie in het kabinet-Den Uyl (1973-1977). Hij moest bewijzen dat een socialist op Defensie te vertrouwen was. Dat heeft hij geweten: generaalsconflicten, bezuinigingen, herstructurering van de landmacht, de aanschaf van de F-16 en geheime leveringen van oorlogsmaterieel aan Israël. Bij Vredeling als eurocommissaris voor sociale zaken was er meer mislukt dan gelukt, zo constateerde hijzelf. Naast het 'Europa van de boeren' was er geen 'Europa van de werknere-

mers' gekomen, zelfs nauwelijks een begin daarvan.

En dan Sicco Mansholt. De reus onder de Nederlandse commissarissen. Vijftien jaar lang ontwerper van en bouwer aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Een boer en een socialist. Geen voor de hand liggende combinatie, stelde de reeds vermelde Van Rompuy onlangs nog. Bij de start van de EEG trof Mansholt een lappendeken van nationale landbouwpolitieken aan. Er moest een GLB komen, want anders zou de landbouw de voortgang naar verdere eenwording blokkeren. Het EEG-verdrag was op dit punt erg globaal en het GLB moest van de grond af in de steigers worden gezet. De Fransen wilden per se een landbouwbeleid, de Duitsers niet. Maar iedereen wilde de grote Europese markt voor de afzet van zowel agrarische als industriële producten. Het GLB kwam er en het was een succes. Maar het vertoonde ook twee zwakke plekken: een dure overproductie en een te traag lopende sanering van niet-efficiënte bedrijven. Mansholt had voor deze problemen oplossingen in petto. Zij zouden echter besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de landbouwraad vereisen. Frankrijk onder leiding van De Gaulle blokkeerde dat. Die breuk in de Europese solidariteit was voor Mansholt een bittere pil.

Was Mansholt een reus en een legende, Frans Andriessen was volgens zijn voorzitter Jacques Delors een monument van een commissaris. Drie Commissieperiodes (1981-1992) heeft hij volbracht, met drie verschillende portefeuilles: mededinging, landbouw en externe betrekkingen. Het begin was moeilijk. Europa verkeerde in een diepe recessie en intern was er laaiende ruzie met de Britse premier Margaret Thatcher, die een korting eiste op de Britse bijdrage: het befaamde 'I want my money back'.

Daarna ging het beter. Delors was een gedreven Europeaan en een gewiekste operator. Witboek interne

markt, Europese Akte, Europa '92 – een formidabele serie. In zijn laatste periode viel aan Andriessen de taak toe ideeën te ontwikkelen over de nieuwe verhoudingen tussen Midden- en Oost-Europa. Verdieping ging bij hem aan uitbreiding vooraf. Het kwam hem op een slechte verhouding te staan met Bondskanselier Kohl. Dat laatste gold voor meer Nederlandse christen-democratische geestverwanten van Kohl, bijv. Ruud Lubbers. Op de vraag naar zijn grootste teleurstelling luidt het antwoord van Andriessen: 'Bestek '81', het kennelijk te vroeg gelanceerde bezuinigingsplan van het kabinet-Van Agt I. Andriessen trad af als minister van financiën.

Hans van den Broek, wederom een christen-democraat, had als Nederlands minister van Buitenlandse Zaken een goede reputatie opgebouwd. Als commissaris moest hij het in Maastricht overeengekomen gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU opzetten. Dat viel in de eerste periode van twee jaar vies tegen. De EU wist zich geen raad met de Joegoslavische crisis. Van den Broek wilde opereren als een Europees minister van BZ, maar de lidstaten maakten pijnlijk duidelijk dat zijn mogelijkheden als commissaris beperkt waren. Hij moest ook erg wennen aan het gebruiken van de communautaire instrumenten, bijv. fondsen voor de reconstructie van Midden- en Oost-Europa.

Wellicht speelde bij hem de onzekerheid parten of hij wel na afloop van de korte interimperiode herbenoemd zou worden. Eerst hing een mogelijk Commissievoorzitterschap van Lubbers boven de markt en er trad in Den Haag een kabinet zonder CDA aan. Beleidsmatig ging het na de herbenoeming crescendo. Hij behield zijn oude taken, maar werd daarbij de eerst verantwoordelijke voor de uitbreiding van de EU naar het oosten. Dat was een dossier van een gigantische omvang en gecompliceerdheid, maar Van den Broek

hield de touwtjes strak in de hand. Londen, Parijs en Berlijn bazuinden op gezette tijden toetredingsdata rond die de Commissie en Van den Broek vervolgens moesten wegmasseren.

Na twee socialisten en twee christen-democraten sluit ik af met twee liberale eurocommissarissen: Frits Bolkestein en Neelie Kroes. De benoeming van Frits Bolkestein was een verrassing. In mei 1998 nog succesvol VVD-lijsttrekker kondigde hij in juli zijn vertrek uit de Tweede Kamer aan. Dat zou nog wel even duren, maar de geruchten over een Brusselse functie begonnen snel in de media op te duiken. Verrassing en verbazing. Wat had euroscepticus Bolkestein in Brussel te zoeken? Had hij niet als partijleider in 1992 de VVD van de federale weg afgeduwd? Europa had geen volk, geen publieke opinie en geen burgers en dus was een politieke federatie niet mogelijk. Maar hij was wel een voorstander van de interne markt en de EMU.

Als commissaris trok hij die lijn door. Hij wilde een betere toepassing van de aanvaarde wetgeving door de lidstaten, het potentieel van de interne markt beter benutten en fiscale barrières afbreken. Persistent en volhardend heeft hij aan dat programma gewerkt, zij het met zeer wisselend succes. De liberalisering van de post werd door Raad en Europees Parlement stevig uitgekleeft. En wat uiteindelijk van de dienstenrichtlijn overbleef, was een karikatuur van een open bestel.

Bolkestein bleef ook in Brussel een generalist. Hij betreunde het dat de Commissie zo weinig politiek debat kende, omdat het non-interventiebeginsel heerste – bemoei je niet met andere portefeuilles. Hij streed voor onverkorte handhaving van het Stabiliteitspact en liet aantekenen tegen het EU-lidmaatschap voor Turkije te zijn. Daarom bleef toch – niet helemaal terecht – vooral het beeld van de euroscepticus hangen.

Als laatste dan Neelie Kroes. Zij is kortgeleden aan haar tweede termijn begonnen, dus een volledig

portret is niet mogelijk. Maar ze heeft al flink wat stormen met succes doorstaan. Het schaakspel om de portefeuilles leverde met mededinging een hoofdprijs op. Haar start was moeilijk. Gezien haar lange lijst van functies in het bedrijfsleven rees de vraag of zij niet zou bezwijken aan belangenverstrengeling. Klokkenuider Paul van Buitenen kwam met een reeks van aantijgingen, waaronder subsidieverlening als minister aan een van milieudelicten verdacht bedrijf. Van Buitenen kon niets hard maken en bood naderhand excuses aan.

In een tijdperk van inzakkende Europese solidariteit en heropruk-

kend nationalisme heeft Kroes met verve de beleidslijnen van het 'level playing field' hooggehouden. Forse tot draconische boetes werden uitgedeeld (Microsoft), waarbij zij de eigen landgenoten niet spaarde (bierkartel). Kroes laveerde knap tussen de klippen van onvermijdelijke staatssteun aan banken en het de kop indrukken van protectionistische tendensen. De door Sarkozy geëiste sluiting van de Renaultfabriek in Slowakije ging niet door.

Haar tweede termijn kwam als een konijn uit de hoed. Nederland hield inzake de nieuwe commissaris de kaarten lang tegen de borst. Was er een verband met pogingen Jan

Peter Balkenende voorzitter van de Europese Raad te maken? Barroso wilde graag een vrouw. Naarmate Den Haag langer wachtte, werd het bemachtigen van een goede portefeuille voor een nieuwkomer lastig. Uiteindelijk schoof het kabinet toch maar weer Kroes naar voren. Is 'Digitale Agenda' een goede portefeuille? *Wait and see.*

Jean Penders

---

Jean Penders is oud-lid van het Europees Parlement.

---

## Kracht van alledaags leven in Midden-Oosten

Asef Bayat

**Life as Politics. How Ordinary People Change the Middle East.**

*Amsterdam: ISIM/Amsterdam University Press, 2010; 304 blz.; 39,90 euro; ISBN: 978-90-5356-911-5*

---

Cairo, 2005. Wandelend in *downtown* Cairo vangen een medestudent en ik plotseling een gesprek op van twee Egyptische meiden achter ons. Op de meest centraal gelegen plek in de stad, Midan al-Tahrir, vindt een betoging plaats door de *Kifaya*-beweging. Nieuwsgierige studenten als we zijn, snellen we direct naar de *place to be*. Al gauw wordt onze tocht gestremd door een dichte haag van legervoertuigen en honderden militairen. Voordat we gedwongen rechtsomkeert maken, vangen we nog een glimp op van de 'betoging'. Waar je spandoeken, leuzen en kabaal zou verwachten, staan en zitten zo'n honderd Egyptische jongeren kalm bij elkaar. Ze dragen een gele sticker over hun mond, met daarop 'kifaya' ('genoeg'). Enkele uren later keren we terug op Midan al-Tahrir. Het is *business as usual*, alsof er nooit een betoging is geweest.

Het zijn deze openlijke vormen van protest, die vrijwel overal in het Midden-Oosten worden overscha-

duwd door repressieve autoritaire regimes. Hoewel de *Kifaya*-beweging in Egypte een aanzienlijke golf van civiele onrust veroorzaakte, heeft zij geen significante verschuivingen in de Egyptische *status quo* teweeggebracht. In het Midden-Oosten, zo betoogt Asef Bayat, zijn het namelijk zelden (massa)protesten en revoluties die verandering brengen in politiek en maatschappij. Is er dan geen hoop voor het Midden-Oosten? Zal de regio blijven steken in sociaal-economische ongelijkheid?

Het antwoord is nee, *alhamdu-lillah*. In werkelijkheid heeft het Midden-Oosten een lange traditie van activisme. Activisme kent echter vele vormen en manifesteert zich lang niet altijd in protestmarsen, petitieën, demonstraties en stakingen. Asef Bayat laat zien dat in het Midden-Oosten miljoenen gewone mensen het verschil maken – niet door openlijk protest, maar door hun alledaagse bezigheden. Volgens Bayat zijn het deze *non-movements*, ofwel

*collective actions of non-collective actors*, die de motor zijn achter politieke en maatschappelijke veranderingen. Voorbeelden zijn jongeren die de kleding dragen die zij willen en die luisteren naar de muziek van hun voorkeur, vrouwen die een carrière buitenshuis nastreven, migranten die grenzen oversteken op zoek naar een beter leven, meisjes die excelleren in sport, armen die woningen bouwen in stadsparken, enzovoorts. Kortom, *non-movements* behelzen *the ordinary practices of everyday life*.

Aan de hand van een aantal essays gunt Bayat ons een blik in deze *non-movements* en de sociale dynamiek van het Midden-Oosten. Hij beschrijft hoe de *urban poor* in het Midden-Oosten hun eigen strategieën hebben ontwikkeld waarmee zij aanspraak maken op goederen en ruimte (*quiet encroachment*). Vervolgens gaat Bayat in op de rol die jonge islamitische vrouwen spelen in het doorbreken van patriarchale structuren en het uitdagen van conservatieve *gender-*

verhoudingen. Ten derde komt de invloed van identiteit en gedrag van de 'jeugd' op traditionele islamitische samenlevingen aan bod. Als laatste beschrijft Bayat, verrassend, de mogelijke gevolgen van plezier ('fun') op de gevestigde morele orde en conservatieve doctrines.

In deel twee gaat Bayat in op de ruimtelijke dimensie en beschrijft hij de rol van de 'straat' in het ontstaan en gedijen van *non-movements* in het Midden-Oosten. Voor de 'gewone man' (en vrouw!) zijn het niet de gevestigde instituties, maar is het de straat (ofwel, 'political street') waar zij hun verhalen, gevoelens en frustraties delen en waar de kiem wordt gelegd voor sociale verandering.

Die *bottom-up approach* is wat mij betreft de meerwaarde van dit boek. Bayat beschrijft aan de hand van zijn *non-movements*-theorie op formidabele wijze hoe het alledaagse leven van gewone burgers in de straten van het Midden-Oosten aan de wieg heeft gestaan van de meest vérgaande sociale en politieke veranderingen van de afgelopen decennia. Daarmee ontkracht Bayat het argument dat het juk van de autoritaire regimes en traditionele rolpatronen een verlam-

mend effect heeft op het leven van *ordinary people*, en dat de positieve effecten van globalisering aan het Midden-Oosten voorbijgaan. Bayat illustreert zijn verhaal aan de hand van inspirerende voorbeelden uit de moderne geschiedenis van de regio en de dagelijkse praktijk van grote Arabische steden. Dat laatste had wat mij betreft nog meer aandacht mogen krijgen. Het Midden-Oosten telt legio voorbeelden die Bayats argument ondersteunen – van Iran tot Marokko en van de Golfregio tot Libanon – maar die helaas onderbelicht blijven.

Bayat put voornamelijk uit zijn deskundigheid over Egypte en Iran, op een manier die tot de verbeelding spreekt van degenen met en degenen zonder ervaring in en met het Midden-Oosten. Het is echter juist de focus op Iran die vragen oproept over *non-movements* als motoren van verandering. Bayat betoogt eerder immers dat het zelden revoluties zijn die politieke en maatschappelijke veranderingen teweegbrengen in het Midden-Oosten. Toch is uitgerekend Iran het toneel geweest van de islamitische revolutie in 1979 en, meer recent, een 'bijna-revolutie' in de zomer van 2009, toen aanhangers van Mir

Hossein Mousavi massaal de straat op gingen om te protesteren tegen het zittende regime. Hoewel Bayat aangeeft dat de transformatie van *passive networks* en *non-movements* naar *collective action* doorgaans het gevolg is van een *common threat*, blijf ik zitten met de vraag hoe we het ontstaan van 'echte' sociale bewegingen in het Midden-Oosten moeten duiden, hoe dit gebeurt in relatie tot *non-movements*, en of we revoluties en volksoptstanden vervolgens kunnen verklaren en voorspellen.

Desalniettemin biedt Asef Bayat met *Life as Politics* een unieke inkijk in de sociale dynamiek van de regio, en is het boek een aanrader voor eenieder die iets wil begrijpen van de invloed die het dagelijks leven heeft in de straten van het Midden-Oosten.

Floor Janssen

---

**Floor Janssen** studeerde af in Arabisch en Midden-Oosten Studies en is verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP), waar zij onderzoek doet naar *counter-terrorism strategies* in Algerije, Saoedi-Arabië en Indonesië.

---

## Samenleven met 175 nationaliteiten

Job Cohen

**Binden. (Met een inleidend interview door Bas Heijne).**

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2009; 253 blz.; 18,95 euro; ISBN: 978-90-351-3411-9

---

Het boek *Binden* bundelt elf toespraken van Job Cohen die hij tussen 2001 en 2009 als burgemeester van Amsterdam heeft gehouden. Het boek is ingedeeld aan de hand van drie thema's: samenleven, vrijheid en religie. In de eerste lezing start Cohen met de omschrijving van vijf ingrijpende ontwikkelingen die zijns inziens de basis hebben gelegd voor onze hedendaagse maatschappij, namelijk individualisering, democratisering, privatisering,

globalisering en secularisatie. Elk van deze ontwikkelingen heeft positieve effecten gehad op de samenleving, maar tezamen hebben ze ook geleid tot onzekerheid en vervreemding van elkaar. Cohen ziet immigratie hierin als slechts één van de factoren. Als antwoord op deze 'samenleving van vreemden' bepleit hij in zijn toespraken een nieuwe invulling van het begrip burgerschap, waarbij vertrouwen in elkaar en herstel van

de verantwoordelijkheid centraal staan.

Cohen betoogt dat onze maatschappij door de verzuiling was ingericht op tolerantie en ruimte voor de ander, juist omdat zo ook vrijheid ontstond voor de eigen groep. In de jaren zeventig vervaagden echter de verschillen, en voor het eerst ontstond een liberale, seculiere, blanke meerderheidscultuur. Cohen citeert historicus Piet de Rooij dat wij in Nederland daarom de ervaring zijn kwijtgeraakt met andersdenkenden om te gaan. Om die reden is het volgens Cohen belangrijk dat we in gesprek blijven en de dialoog zoeken, zodat we het respect terugvinden voor de minderhe-

den in onze samenleving. Uiteindelijk bepaalt immers de meerderheid de grenzen van de integratie en acceptatie van allochtonen.

De overheid kan bovenstaande ontwikkelingen faciliteren door het initiatief te nemen om te komen tot dialoog, te investeren in onderwijs, maar vooral door de regels opnieuw te expliciteren. Vrijheid en tolerantie kunnen volgens Cohen niet betekenen dat 'alles moet kunnen'. Meerdere malen bepleit Cohen in zijn lezingen het einde van de gedoogcultuur, zodat ook de staat en het recht bijdragen aan het brengen van duidelijkheid. Ook religie kan bijdragen aan de gewenste verbondenheid, al kan dit volgens de auteur enkel binnen een seculiere staat. Zo alleen kan er recht gedaan worden aan de diversiteit van religies en levensovertuigingen binnen de

moderne samenleving. Zelf is Cohen geen gelovig man, maar hij begrijpt wel dat religie houvast biedt en wellicht zelfs een belangrijke rol kan spelen bij de integratie.

In zijn voorwoord belooft Cohen een antwoord op de vraag hoe je in een stad met 175 nationaliteiten kunt samenleven. Opvallend is dat in zijn lezingen vervolgens relatief weinig voorbeelden worden gebruikt vanuit de Amsterdamse praktijk. Wél geeft het boek inzicht in zijn algemene visie op de maatschappij: 'de boel bij elkaar houden.' Hoe doe je dit, en welke bijdrage kunnen recht en bestuur hieraan leveren? Nu Cohen de stap heeft gezet naar de landelijke politiek, is dit wellicht juist interessant voor de lezer, maar voorbeelden uit zijn tijd als burgemeester hadden zijn uiteenzettingen kracht bij kunnen zetten. Helaas heeft hij ook niet

gekozen om zijn visie uit te werken in een vloeiend betoog, en wordt de 'makkelijke' weg gekozen door zijn toespraken te bundelen. Hierdoor ontstaat overlap, blijft de schrijfstijl eenvoudig (oorspronkelijk gericht op een luisterend publiek) en ontbreekt de zo gewenste diepgang. Een gemiste kans, want Cohen heeft een duidelijke visie, die meer aandacht en uitwerking zou mogen krijgen.

*Wietske Schober*

---

**Mw Wietske Schober MA** studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij is thans beleidsmedewerker van de gemeente Delfzijl, onder meer belast met het takenpakket minderheden en integratie.

---

## Duitsland van nul tot nu

**Georgi Verbeek**

**Een geschiedenis van Duitsland. Sporen en dwaalsporen van een natie.**

*Leuven/Den Haag: Uitgeverij Acco, 2010; 270 blz.; 34,- euro; ISBN: 978-30-334-7558-0*

---

Het was voor Duitsers lange tijd taboe trots te zijn op hun land. Daarvoor drukte de rampzalige rol van Duitsland in de geschiedenis van de eerste helft van de 20ste eeuw een te zwaar stempel op de Duitse psyche. De laatste jaren hebben onze oosterburen echter een nieuw zelfbewustzijn ontwikkeld. Zo wordt er onder meer aandacht gevraagd voor het Duitse slachtofferschap tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, al leidt dat tot veel en heftig debat. Ook het buitenland kijkt met een andere blik naar de Bondsrepubliek. Het WK-voetbal in Duitsland van 2006 was een feest, en met het aanvallende spel op het WK in Zuid-Afrika kweekte de *Mannschaft* en, ben je geneigd te zeggen, in haar voetsporen Duitsland zelf, opnieuw veel goodwill.

Toch blijft het Duitse verleden een heet hangijzer en voer voor (historische) discussie. Die beweging geschiedenis is het onderwerp van het boek *Een geschiedenis van Duitsland. Sporen en dwaalsporen van een natie* van Georgi Verbeek. De auteur, hoogleraar Duitse geschiedenis in Leuven en docent politieke cultuur aan de Universiteit van Maastricht, beschrijft daarin op overzichtelijke wijze het ontstaan en de ontwikkeling van het gebied dat wij nu als Duitsland kennen, vanaf de Germanen tot de huidige Bondskanselier Merkel. Hij doet dat kundig en toont aan het onderwerp en de literatuur uitstekend te beheersen. Het boek leest weliswaar niet gemakkelijk, maar het vormt een prima inleiding op de Duitse geschiedenis, zowel voor studenten als voor een breder publiek.

Verbeek heeft zowel oog voor de plaats van Duitsland binnen Europa, als voor de vraag of het land een fundamenteel andere ontwikkeling heeft doorgemaakt dan andere Europese landen. In zijn boek is een belangrijke plaats ingeruimd voor de *Sonderwegthese*, het idee dat Duitsland in de 19de eeuw een aparte ontwikkeling doormaakte. In die opvatting zou de bijzondere combinatie van politieke stagnatie – de democratie kwam in Duitsland nooit echt van de grond – en de industriële vernieuwing – het ontstaan van het Ruhrgebied als het economisch centrum van Europa – geleid hebben tot de catastrofes van de 20ste eeuw.

Het is in dat licht bezien niet verwonderlijk dat Verbeek de meeste plaats inruimt voor de 19de eeuw. Dat was immers de eeuw waarin het proces van natievorming in

Duitsland ontstond, in 1871 uitmondend in het uitroepen van het Duitse Keizerrijk in de Spiegelzaal van Versailles. Niet langer was het land slechts een *Kulturnation*, het was nu ook een *Staatsnation*. Door de eenwording van Duitsland ontstond de sterkste Europese mogendheid, die zijn belangrijkste vijanden, Frankrijk en Engeland, al spoedig economisch en demografisch zou overvleugelen en vanaf Wilhelm II die macht ook vertaald wilde zien in een groot koloniaal rijk en de heerschappij op het Continent.

Het Duitse streven naar hegemonie in Europa zou in de 20ste eeuw tot twee wereldoorlogen leiden. Pas na de Tweede Wereldoorlog zou Duitsland zich, onder dwang van buitenaf, ontwikkelen tot een stabiele democratie, eerst alleen in West-Duitsland, na de *Wiedervereinigung* met Oost-Duitsland (1990) in de hele Bondsrepubliek. Voordat Verbeek bij dat punt is aanbeland, heeft hij de lezer bij de hand genomen en hem op deskundige wijze door de Duitse geschiedenis geleid. Vooral zijn beschrijving van de Dertigjarige Oorlog (1618-1648) en de verwoestingen die deze in de Duitse gebieden teweegbracht, is uitstekend. In de woorden van Verbeek: 'Samenvattend kan men vaststellen dat de oorlog het Duitse

Rijk politiek en militair had uitgeschakeld, sociaaleconomisch en demografisch volledig had ontworicht en de religieuze verdeeldheid had bestendigd. Duitsland was een machteloze geografische plek op de landkaart van Europa.' (blz. 87) Alleen na de Tweede Wereldoorlog en de onvoorwaardelijke capitulatie van het Derde Rijk was Duitsland er beroerder aan toe.

Verbeek geeft goed aan dat Duitsland in zijn lange geschiedenis deels een andere weg heeft gevolgd dan andere Europese staten, maar dat het land tegelijkertijd heel duidelijk een onderdeel is van de Europese geschiedenis, die beïnvloed wordt door en invloed uitoefent op Duitsland. Toch zijn er ook punten van kritiek. De tijd na 1945 – de periode toch dat (West-)Duitsland in veel opzichten een gewone, democratische staat werd – komt er wat bekaaid vanaf, al wordt er voldoende aandacht gegeven aan de DDR. Hier en daar introduceert Verbeek begrippen te weinig; zo vergt *levée en masse* (blz. 106), zeker voor een breder publiek, wel enige uitleg.<sup>1</sup>

Kwalijker is dat de auteur tot twee keer toe (blz. 149 en 151) de tegenstanders van de Entente (Frankrijk, Groot-Britannië en Rusland) tijdens de Eerste Wereldoorlog omschrijft als de Asmogendheden,<sup>2</sup> terwijl hier

de Centralen (Duitsland, Oostenrijk-Hongarije, het Ottomaanse Rijk en Bulgarije) worden bedoeld. Ook de bewering dat de Duitse economie in 1945 in puin lag (blz. 217), is wat kort door de bocht. Sterker nog: recent onderzoek heeft uitgewezen dat de Duitse industrie de oorlog heel behoorlijk heeft doorstaan. Het grote probleem was een gebrek aan grondstoffen en de enorme schade aan de infrastructuur, niet de vernietiging van de Duitse industrie zelf. Desondanks houdt dit boek zich prima staande als inleiding op de Duitse geschiedenis.

*Martijn Lak*

---

**Martijn Lak** is als aio verbonden aan de Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doet onderzoek naar de Duits-Nederlandse economische en politieke betrekkingen in de periode 1945-1957.

### Noten

**1** *Levée en masse* = algehele mobilisatie voor de krijgsmacht, een term in gebruik sinds de revolutieoorlog van 1792.

**2** De Asmogendheden waren de nationaal-socialistische en fascistische mogendheden vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog, in het bijzonder Duitsland en Italië [beide noten: eindred.].

---

## Verheerlijking vrije markt gefileerd

Hans Achterhuis

### De utopie van de vrije markt.

Rotterdam: Lemniscaat, 2010; 319 blz.; 19,95 euro;

ISBN: 978-90-477-0257-3

Sommige data blijven in ons geheugen gegrift. Heb je 22 november 1963, 9 november 1989 of 11 september 2001 bewust meegemaakt, dan roepen dergelijke data allerlei herinneringen op, over waar je het nieuws hoorde, welke beelden dat opriep en tot welke gedachten over de toekomst dat leidde. Zeker bij de

laatste twee gebeurtenissen was sprake van ingrijpende gevolgen. Vanwege 9 november 1989 viel niet alleen de Berlijnse Muur en werd binnen een jaar Duitsland weer herenigd, het betekende ook de overwinning van de markteconomie op het communistische systeem.

En dat hebben we geweten. In de

vroegere COMECON-landen werd de markteconomische ordening omhelsd, aanvankelijk haast zonder enige overheidsinvloed. Deze landen wilden graag hun economische achterstand op het Westen inlopen, en talloze adviseurs maakten duidelijk dat ze dan voluit voor de markt moesten kiezen. Maar ook in het Westen kreeg de markt weer meer ruimte, terwijl er kritisch naar overheidsinterventies werd gekeken. Aanknappend bij de sinds begin van de jaren '80 ingezette terugtrekking van de overheid, kreeg versterking van

de marktsector nieuwe dynamiek. Ook de continentaal-Europese landen gingen nu overstag. Niet alleen bij de financiële markten, maar ook in sectoren als gezondheidszorg, volkshuisvesting, openbaar vervoer en energie kon de verlokkelijke zang van de sirenen van de marktwerking niet meer weerstaan worden. Als de markt-Odysseus eenmaal losgemaakt was, kon zoveel meer, en werden we er zoveel beter van. Zo leek het althans.

En toen kwam 15 september 2008. Zonder enig onderzoek om dat te staven is mijn indruk dat die dag toch minder indruk heeft gemaakt dan de eerder genoemde data. Dat is vreemd. Op die dag namelijk vroeg Lehman Brothers surseance van betaling aan, en gaf daarmee de beslissende zet tot een bijzonder ernstige mondiale financiële en economische crisis. De gevolgen van die crisis zijn nog lang niet uitgewerkt. Integendeel, ze worden op steeds meer terreinen merkbaar. Waren het eerst de financiële markten die volstrekt ontregeld raakten en banken die met astronomische bedragen moesten worden geholpen, daarna kreeg de reële economie een ongekende terugslag. Net toen we dachten dat de gevolgen toch nog meevielen – de groei begon weer aan te trekken en de werkloosheid was toch niet zo ver opgelopen – bleken de effecten op de nationale begroting veel ernstiger dan gedacht.

Natuurlijk, de Grieken spannen de kroon, en ook Spanje en Portugal zijn wellicht in problemen, maar ook de zo solide West-Europese landen staat nog het een en ander te wachten. Niet alleen gaat het dan om de vraag waar bezuinigd moet worden, maar in een toch al onzekere wereld wordt de maatschappelijke onrust ook steeds groter. Mensen zien overall gevaren, hun toekomst wordt steeds meer in nevelen gehuld, en dat wordt weerspiegeld in ongekende verkiezingsuitkomsten.

Terug naar 15 september 2008. Zoals op 9 november 1989 het com-

munisme ten grave gedragen werd, zo zou die 15de september volgens Hans Achterhuis in zijn boek *De utopie van de vrije markt* met de val van Lehman Brothers het einde kunnen inhouden van de ongebreidelde markteconomie. Op die dag spatte de marktutopie uiteen.

Het utopieverschijnsel staat centraal in het boek van Achterhuis. Hij beschrijft hoe ooit Marx en Engels hun utopie schetsten, waarin de kapitalistische economie onvermijdelijk zou overgaan in het socialisme. In die nieuwe wereld zou aan alle ongelijkheid een einde gemaakt zijn. Vervolgens gebruikten Lenin en Stalin deze opvatting om in de Sovjetunie alvast een stap in die richting te doen, met alle dramatische gevolgen van dien. Onder het motto 'waar gehakt wordt, vallen spaanders' werden mensenrechten opgeofferd, hele bevolkingsgroepen uitgemoord en strafkampen ingericht, om zo het pad te effenen naar die mooie utopie die nooit zou komen.

Een soortgelijke utopie, met vergelijkbare uitwassen, ziet Achterhuis terug in het werk van Ayn Rand, *Atlas shrugged*. In dit boek laat Rand zien dat het nastreven van het volstreekte eigenbelang de sleutel tot die utopische werkelijkheid is. In die wereld leidt ongelimiteerde hebzucht tot ongekende welvaart. Rand beschrijft hoe mensen door bemoeizuchtige overheden noodgedwongen deze hebzucht hebben moeten inperken. In haar visie waren ook in de Verenigde Staten perfide socialistische aspiraties waarneembaar, met alle negatieve gevolgen van dien. Die inperking van de hebzucht gaat niet alleen ten koste van het inkomen van de betrokken individuen, maar zij hindert de welvaarts-groei van de hele samenleving op dramatische wijze. In haar boek schetst Rand hoe mensen met een overmaat aan hebzucht en eigenbelang migreren naar een mysterieuze vallei in Colorado, en daar de kans krijgen en grijpen om deze prachtige utopische welvaartsstaat op te bouwen.

Achterhuis merkt op dat hij moeite had te stoppen met lezen, zo werd hij gepakt door deze utopie. Tegelijk werd hem duidelijk dat de realiteit dichterbij is dan men zou denken. Ayn Rand (zij overleed in 1982) heeft na haar emigratie in 1926 naar de Verenigde Staten deze visie uitgewerkt in een reeks van boeken, met vanaf het begin een sterk anticommunistische oriëntatie. Haar boeken, en dan vooral *Atlas shrugged*, zijn in de Verenigde Staten al jaren absolute bestsellers. Het wordt in dat land tot de invloedrijkste boeken van de 20ste eeuw gerekend. Maar Rand deed meer; ze verzamelde een kring van invloedrijke mensen om zich heen die haar denkbeelden zouden moeten overnemen, uitwerken en toepassen in de praktijk. Hiertoe behoorden Hayek, Milton Friedman en Alan Greenspan. Men beschouwde zich als een selecte groep, die de juiste boodschap had, maar die moest optornen tegen een vijandige wereld, waarin overheidsbemoeienis en regulering dominant waren.

Friedman was jarenlang hoogleraar in Chicago, een instelling waar de vrije-marktgedachte zeer hoog in het vaandel stond. Uiteindelijk slaagde hij erin deze boodschap voor een breed publiek toegankelijk te maken en kreeg hij zelfs de Nobelprijs voor zijn werk. Greenspan op zijn beurt zorgde er als president van de Federal Reserve voor, waar dat mogelijk was, de boodschap van Rand in praktijk te brengen. Regels werden afgeschaft, markten geliberaliseerd. Zo probeerde hij de Verenigde Staten meer te doen lijken op die eerder beschreven utopische vallei.

Ook op andere plaatsen probeerden deze mensen de utopische wereld van Ayn Rand een stuk dichterbij te brengen. Achterhuis schetst in navolging van Naomi Klein hoe Friedman en anderen betrokken waren bij de omwenteling in Chili, een echte revolutie, een harde ingreep om het land in één klap te doen lijken op die zelfde utopie.

Ook daar gold dat voor het bereiken van die prachtige toekomst harde, onmenselijke maatregelen genomen mochten worden, precies zoals dat in de Sovjetunie gebeurd was.

Randvolgelingen waren ook erg geporteerd voor de economisch-politieke aanbevelingen op basis van de zogenaamde Washington-consensus. Ook hier was volgens Achterhuis sprake van een haast religieuze markt oriëntatie. De neoliberale opvatting is dat men de markteconomie zijn gang moet laten gaan en dat iedere interventie, hoe gering en op het eerste oog aantrekkelijk ook om bepaalde misstanden te corrigeren, altijd tot overmatig ingrijpen van de overheid leidt, met alle ongewenste gevolgen van dien.

Hans Achterhuis heeft een prikkelend boek geschreven. Al had ik wel eens van Ayn Rand en haar anticomunistische opvattingen gehoord, dat ze zo bepalend was in de Verenigde Staten voor het denken over markten, marktwerking en overheidsinterventie wist ik niet. Daarbij is het goed te beseffen hoe sterk de aantrekkelijkheid van een utopie is en tot hoever mensen bereid kunnen zijn de werkelijkheid al dan niet hardhandig aan te passen om die utopie sneller te kunnen verwezenlijken. Het relativeert de kritiek die je vaak hoort over de Nederlandse politiek, namelijk dat pragmatisme hoogtij viert en dat ideologische veren bij haast iedereen uitgevallen zijn. Ik geef direct toe dat een wenkend perspectief zeker aantrekkelijk is, maar Achterhuis laat nog eens scherp zien dat ontaarding van zo'n perspectief in een weerzinwekkende utopie dichterbij ligt dan je vaak denkt.

Een ander punt ter overdenking dat Achterhuis opwerpt, betreft de vraag in hoeverre economie een 'echte' wetenschap is of eerder een geloof of een ideologie. Zoals de neoliberalen beelden laten zien van een prachtige toekomst, als de overheid zich maar terugtrekt dan wel marktkrachten de ruimte geeft tot volledige ontplooiing, zo zijn andere

economen geneigd op soortgelijke wijze heel andere beelden te schetsen, waarom interventie van de kant van de overheid de allocatie, stabilisatie en/of verdeling van het maatschappelijk product in een wenselijker richting kan bijsturen. Voor beide opvattingen geldt dat na het doorvoeren van daarop geënte maatregelen de werkelijkheid zich evenzeer aanpast, en dat het daarom lastig is goed in beeld te krijgen of de genomen maatregelen werkelijk het beoogde effect hebben gesorteerd.

Niet alleen over de keuze van de instrumenten of de mate van intensiteit waarin ze gebruikt worden bestaat géén echte helderheid, ook de *timing* is een probleem. Voor economen en niet-economen is het niet echt duidelijk wanneer bijvoorbeeld de komende jaren nationale overheden hun bezuinigingsstrategie moeten inzetten. Doet men het te vroeg, dan wordt het herstel in de knop gebroken, doet men het te laat, dan zadelt men de nakomende generaties met aanzienlijke lasten op. Beide verhalen doen de ronde, maar wie moeten we nu geloven? Die met het meest aansprekende verhaal, die economen die zich kunnen beroepen op de meest aantrekkelijke modeluitkomsten? Wanneer is het te vroeg, en wanneer te laat?

Tegelijk valt op dat wat betreft de invloed van bepaalde maatregelen, economen wél een tamelijk eenduidige oriëntatie hebben. Zo is het overgrote deel op basis van weloverwogen argumenten voor afschaffing van de hypotheekrenteaftrek. Dat is echter niet voldoende. Tegenstanders schetsen beelden waarin die maatregel tot een volstrekte ontsporing van de huizenmarkt zou kunnen leiden. Wie heeft het nu bij het rechte eind?

Slotconclusie zou kunnen zijn dat politiek bedrijven op basis van utopische beelden alleen niet wenselijk is, en dat niet alléén bankiers met hun bonussen maar ook economen met hun theorieën wel een wat grotere terughoudendheid aan de

dag zouden mogen leggen. Er is veel werk te doen om ook het vertrouwen in hun visies en aanbevelingen weer te herstellen. Het boek van Achterhuis biedt voldoende punten van aandacht voor dat debat.

*Kees van Paridon*

---

**Prof. dr C.W.A.M.** van Paridon is hoogleraar economie in de Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

# Signalementen

---

**Ian Buruma**

**Taming the Gods. Religion and Democracy on Three Continents.**

*Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2010; 132 blz.; \$ 19,95*

*ISBN: 978-0-691-13489-5*

---

Er is altijd sprake geweest van spanning tussen de (georganiseerde) religie van een land en de seculiere autoriteit. De Brits-Nederlandse Ian Buruma, sinoloog, die regelmatig in de *New York Review of Books* schrijft, noemt zichzelf agnost. Hij omschrijft 'religieus geloof' als 'het verlangen naar metafysische antwoorden op vragen waarop niet rationeel kan worden geantwoord' en als 'the need for and delight in mystical ritual and spiritual speculation'. Buruma denkt niet dat 'religieus geloof' zal verdwijnen; noch is hij ervan overtuigd dat dit zou moeten. Pogingen 'georganiseerd geloof' met geweld uit te roeien, hebben zelden geleid tot vrede, laat staan democratie (blz. 9). De eerste twee delen van zijn boek gaan over de betrekkingen tussen

Kerk en Staat in de Verenigde Staten en Europa, terwijl het tweede deel de religieuze autoriteiten die Japan en China hebben gekend, onder de loep neemt. In een historisch-filosofisch betoog gaat Buruma na hoe de afgelopen eeuwen de religieuze en wereldse autoriteiten met bovengenoemde spanningen zijn omgegaan, wat de invloed was van de religie op de maatschappij en hoe godsdienst en democratie zich tot elkaar verhielden. Daarbij gaat de auteur bij vele denkers uit het verleden te rade. Voor zijn betoog over de Verenigde Staten en Europa blijkt De Toqueville een leidraad. Wat De Toqueville overigens niet kon voorzien, is de huidige 'rise of Islam' als een belangrijke factor in de Europese politiek – de islam die overigens niet het instituut

Kerk met een vergelijkbare hiërarchie van priesters en kerkautoriteiten kent, zoals de rooms-katholieke en protestantse kerken, en die een uitdaging vormt voor de seculiere zekerheden die de laatste 30 jaar in Europa zijn verworven. In een derde deel, getiteld 'Enlightenment Values', becommentarieert Buruma de angst voor aantasting van de westerse waarden (o.a. de scheiding van Kerk en Staat) en voor fundamentalistisch geweld, en de vrees te worden 'geïslamiseerd'. Hier komen o.a. de kwestie-Salman Rushdie, de ideeën van Ayaan Hirsi Ali, de dodelijke aanslagen in Europese steden en de denkbeelden van Geert Wilders aan bod. Buruma is overigens van mening dat wanneer men werkelijk gelooft in de scheiding van Kerk en Staat, een zekere terughoudendheid geboden is tegenover het geloof van anderen. Men kan de theologie maar beter overlaten aan de 'gelovigen' en zich gezamenlijk concentreren op de regels van de democratie. (F.v.d.B.)

---

**Bruce A. Elleman, Andrew Forbes & David Rosenberg (red.)**

**Piracy and Maritime Crime. Historical and Modern Case Studies.**

*Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 2010; viii + 273 blz.; (te downloaden via: [www.usnwc.edu](http://www.usnwc.edu))*

*ISBN 978-1-884733-65-9*

---

Piraterij is een eeuwenoud verschijnsel, dat toenam naarmate de handel over zee zich uitbreidde. Een van de belangrijkste taken van de (nationale) marines werd deze piraterij te bestrijden. Sinds begin jaren '80 van de 20ste eeuw, en in het bijzonder na de val van de Sovjetunie, werd de koopvaardij steeds meer het doelwit van piraten. Deze bundel bevat twaalf *case studies* uit heden en verleden van piraterij en haar bestrijding, geschreven door deskundigen in maritieme geschie-

denis en maritiem recht, alsmede uit de maritieme praktijk. Aan de *case studies* gaat vooraf het artikel 'A Modern History of the International Legal Definition of Piracy', dat o.m. verwijst naar de 'United Nations Convention on the Law of the Sea 1982' (UNCLOS), die in 1994 van kracht werd. De *case studies* zijn in drie delen gerangschikt. Het eerste deel bevat vier voorbeelden van piraterij in Oost-Azië en in de Zuid-Chinese Zee, waar thans de meeste gevallen van piraterij plaatsvinden.

De oceanen zijn een domein dat steeds meer aan de controle van nationale regeringen ontsnapt en waar de 'maritieme wanorde de overhand heeft', of het nu gaat om maritieme vervuiling, wijdverspreide illegale activiteiten op zee of het leegvisen van delen van de oceaan. Onder de vier gevalstudies van deel twee, dat gaat over de piraterij in Zuid- en Zuidoost-Azië, treft men een studie aan over de beroving en verkrachting van Vietnamese 'Boat People'. Deel drie heeft de piraterij in Afrika als onderwerp en beschrijft o.m. de ferverte pogingen van de Amerikaanse president Thomas Jefferson de piraterij in de wateren aldaar te

bestrijden. Ook zijn er twee moderne voorbeelden van piraterij in Afrika: in de Golf van Guinea (in verband met de oliewinning in Nigeria) en in de Hoorn van Afrika (verband houdend met de visvangst aan de kust van

Somalië). De belangrijkste conclusie van de bundel luidt: piraterij is een transnationale misdaad en kan alleen door internationale samenwerking effectief worden bestreden. Dat dit een complexe zaak is, bewijzen

de Somalische wateren, waar in 2008 niet minder dan honderdelf aanvallen door piraten plaatsvonden en waar de VN-Veiligheidsraad betrokken is bij de bestrijding ervan. (F.v.d.B.)

---

**Valerie Bunce, Michael McFaul & Kathryn Stoner-Weiss (red.)**  
**Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World.**  
*New York: Cambridge University Press, 2010; xi + 347 blz.; \$ 30,=  
ISBN 978-0-521-13308-1*

---

Deze bundel bevat de resultaten van een onderzoek dat is verricht door een team van (hoofdzakelijk) Amerikaanse wetenschapsbeoefenaars geïnteresseerd in de politieke ontwikkeling van de voormalige communistische Oost- en Midden-Europese landen en de voormalige Sovjetunie. Nagegaan wordt welke ontwikkelingen in de richting van democratie hebben plaatsgevonden in deze gebieden, met zijn onderling soms zeer van elkaar afwijkende landen. Drie golven van verandering worden daarbij onderscheiden. Zo was er in de periode 1989-1992 sprake van een snelle opkomst van democratische regimes, 'opgestaan uit de as van het communisme'. De tweede golf, die eind jaren '90 begon

en in 2004 en 2007 culmineerde, kenmerkte zich door associatie met de Europese Unie. Bij de derde golf, in de periode 1996-2005 (waarbij het gaat om landen als Kroatië, Georgië, Servië en Oekraïne) vonden de veranderingen plaats nadat dictators door verkiezingsnederlagen van het toneel waren verdwenen. In deze drie golven bleken zowel internationale als interne factoren een rol te spelen. In de bundel krijgen deze factoren, alsmede succes en falen van democratiseringspogingen ruim aandacht. Het 'autoritarisme' blijkt een opvallende veerkracht te bezitten. In een apart deel wordt de rol van de EU behandeld. In het essay 'When Europeanization Meets Transformation' wordt lering getrok-

ken uit wat de auteur de 'onvoltooide Oost-Europese revoluties' noemt. Een tweede essay in dit deel gaat eveneens over democratisering van 'postcommunistisch Europa' en is getiteld 'Illiberal Regimes and the Leverage of the European Union'. Eveneens in een apart deel, getiteld: 'Resisting Reform: Backsliding Democracies and Enduring Autocracies', worden de 'autoritaire stabiliteit' en het daaruit voortvloeiend beleid van (in belangrijke mate) de ex-Sovjetunie behandeld en komen de Belarus en Kyrgyzstan aan de orde. In een 'Epiloog' betogen de redacteurs (van Cornell University en Stanford University) dat de essays belangrijk ervaringsmateriaal opleveren en bespreken zij lessen die uit de successen en het falen van de 'regime changes' en uit de gebleken veerkracht van het 'autoritarisme' kunnen worden getrokken. (F.v.d.B.)

---

**Jonathan Holslag**  
**China and India. Prospects for Peace.**  
*New York: Colombia University Press, 2010; 234 blz.; \$37,50.  
ISBN 978-0-231-15042-2*

---

Betrekkingen tussen China en India worden in de laatste 60 jaar – aldus de auteur in zijn inleiding – gekenmerkt door een ambivalent mengsel van verlangen internationaal te worden gerespecteerd en van rivaliteit om de macht in elkaar overlappende invloedssferen. Eén keer gaf die rivaliteit zelfs aanleiding tot een openlijke oorlog, terwijl men vijf keer op de rand daarvan stond. Vele malen raakten de rivalen

in een diplomatieke zenuwoorlog verzeild. Ondanks de grote aantallen 'vertrouwen opbouwende maatregelen', overeenkomsten, dialogen en toenemende handel zijn de oorzaken van de conflictueuze verhouding nog niet aangepakt, laten beide landen militaire opties open en is er wat betreft grensconflicten geen serieuze vooruitgang geboekt. In deze studie, die werd gesteund door de Flanders Research Foundation en

de Vrije Universiteit Brussel, gaat Holslag na in welk opzicht de bilaterale betrekkingen zich in dit tijdperk van globalisering hebben gewijzigd en welke invloed dit heeft gehad op de rivaliteit. Hij stelt vast dat beide landen, wat hij noemt, 'Emerging Trading States' zijn, met een zich ontwikkelende economie; hij stelt kwesties aan de orde als het 'Military Security Dilemma' waarmee ze geconfronteerd worden, en behandelt het probleem van de regionale veiligheid. Zijn studie is onderbouwd door actueel empirisch materiaal wat betreft de ontwikkeling en de

huidige stand van zaken van de Chinees-Indiase relaties. Zo interviewde hij zo'n honderd journalisten, ambtenaren, deskundigen en politici in Cambodja, China, India, Indonesië, Thailand en Singapore. Hij komt tot

de conclusie dat er in de laatste 20 jaar zeker sprake is van een 'convergentie van belangen', maar dat die gemeenschappelijke belangen niet hebben geleid tot een 'neutralisering van conflict'. Zelfs in een tijdperk

van globalisering zijn de handelsstaten China en India 'still stuck in a persistent security dilemma'. Holslag stelt dat 'in the end commerce tends to exacerbate rather than mitigate conflict'. (F.v.d.B.)

---

**Peter Post, William H. Frederick, Iris Heidebrink & Shigeru Sato**  
(red., in samenwerking met het NIOD)

**The Encyclopedia of Indonesia in the Pacific War.**

Leiden/Boston: Brill, 2010; xxix + 684 blz.; 145,- euro

ISBN: 978-90-04-16866 4

---

Augustus 2010. Voor het eerst, na vijfenvijftig jaar, is de Amerikaanse ambassadeur officiële gast bij de herdenking van de kernbom op Hiroshima, die samen met die op Nagasaki enige dagen later het einde betekende van de oorlog in de Stille Oceaan, beter bekend als de Pacific Oorlog of kortweg de Oorlog met Japan. Ook in augustus 2010 bood de Japanse premier Kan zijn diepe spijtbetuiging aan tegenover Korea, dat van 1910 tot 1945 als kolonie door het keizerrijk Japan onder de duim werd gehouden. Het einde van de Tweede Wereldoorlog in de Pacific luidde ook de dekolonisatie van Korea in. De ironie is dat de huidige Japanse eerste minister zijn achternaam deelt met een van Nederlands bekendste cabaretiers uit de vorige eeuw, die als oud-krijgsgevangene aan de Birma-spoorweg een permanente campagne voerde tegen de komst van de Japanse keizer naar Nederland. En dan te bedenken dat in zijn tijd het lot van de zogeheten troostmeisjes nog niet boven tafel was gehaald, de verhalen over westerse geïnterneerde maar

ook Aziatische gekoloniseerde vrouwen die door de Japanse krijgsmacht tot prostitutie werden gedwongen. Mede vanwege deze schandvlek ziet het er voorlopig nog niet naar uit dat een Japanse ambassadeur wordt uitgenodigd op de jaarlijkse Indiëherdenking in augustus in Den Haag. Dit alles geeft aan hoe actueel, ook in de internationale betrekkingen in brede zin, het Aziatisch deel van de Tweede Wereldoorlog 55 jaar na dato nog steeds blijkt te zijn. Kortom, een encyclopedisch werk over Nederlands-Indië/Indonesië in de Pacific Oorlog is bepaald geen kwestie van een 'afgesloten boek'. Het werk behandelt gebeurtenissen en ontwikkelingen in Indonesië tijdens de Japanse bezetting van 1942-1945. Een internationaal team van wetenschapsbeoefenaren werkte hiervoor samen met het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) in Amsterdam. Het biedt feitelijke gegevens over hoe de uiteenlopende bevolkingsgroepen reageerden op het Japanse militaire bewind en hoe zij de veranderingen in hun levensomstandigheden

ondergingen. Bovendien schenkt het aandacht aan de erfenis van de oorlog in de drie belangrijkste landen waar het hier om gaat, Japan, Indonesië en Nederland. Het chronologisch overzicht begint met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog in Europa en het wordt onder meer afgesloten met de overeenkomst van Linggadjati tussen Nederland en de in augustus 1945 uitgeroepen Republiek Indonesië in maart 1947, en met de voltooiing – in mei 1947 – van de repatriëring van de meeste Japanners in Java en Sumatra, 'behalve verdachten van oorlogsmisdaden en achterblijvers'. In de daaropvolgende delen worden, na een algemeen overzicht van het verloop van de oorlog, de Japanse bezetting en internering behandeld, ook op administratief, politiek, economisch, sociaal en cultureel gebied, een en ander met inbegrip van de gevolgen daarvan voor zowel Indonesische als Nederlandse groepen. Het laatste deel, 'Postwar Burdens and Memory', omvat onder meer een behandeling van de Oorlogstribunalen, de 'Dutch memories of the war', de 'Japanese memory of the wartime occupation of Indonesia' en een 'Indonesian historiography of the occupation period'. (G.J.T.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Gerard J. Telkamp (G.J.T.), historicus en eindredacteur van de *Internationale Spectator*; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

# Rapporten, brochures, boeken en varia

De eens per twee of drie maanden verschijnende Rubriek *Rapporten, brochures, boeken en varia* geeft bijzondere aandacht aan recent verschenen rapporten en adviezen op het terrein van de internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Daarnaast komen in kort bestek relevante publicaties aan de orde waarvoor geen plaats kon worden ingeruimd in de rubrieken Boekbesprekingen en Signalementen. Samenstelling en redactie Gerard J. Telkamp, eindredacteur van dit blad.

Abdullah Ahmed An-Na'im, with responses from Zainal Abidin Bagir and Sitharamam Kakarala  
**Rethinking the Secular.**

*Den Haag: Humanist Institute for Co-operation with Developing Countries (Hivos) in samenwerking met het Kosmopolis Institute van de Universiteit voor Humanistiek, Utrecht; het Centre for Religious & Cross-Cultural Studies van de Gadjah Mada Graduate School, Yogyakarta, Indonesië; het Centre for the Study of Culture & Society, Bangalore, India; en de Cross Cultural Foundation of Uganda, Kampala, december 2009; 25 blz.; ISSN: 1879-7156*  
*Pluralism Working Paper series, no. 1*

Het Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking Hivos, de kleinste van de klassieke vier Nederlandse Medefinancieringsorganisaties, is een publicatiereeks begonnen in een samenwerkingsverband met één Nederlandse en drie overzeese onderzoeksinstituten. Centrale thema's zijn secularisme, religieuze en etnische spanningen en relevante veranderingsstrategieën. De reeks is gekoppeld aan een internationaal kennisprogramma ter bevordering van pluralisme, de dialoog en het samengaan van godsdienstige en niet-religieuze componenten in de samenleving in hun verhouding tot politiek en staat in diverse delen van de wereld. Met de lancering van de reeks werden tegelijk vier *papers* gepubliceerd, die via [www.hivos.net](http://www.hivos.net) en [www.uvh.nl](http://www.uvh.nl) ook kunnen worden gedownload.

De eerste paper behandelt al meteen een gevoelig kernthema, namelijk de relatie tussen sharia (islamitische wetgeving) en

democratie. Professor An-Na'im (Emory Law School, Atlanta, USA), een Soedanese islamiet, omhelst in het eerste hoofdstuk de notie van de seculiere staat, waarin een (hervormde, aangepaste) sharia de ruimte zou moeten krijgen. Deze verhandeling herneemt materie uit zijn boek *Islam and the Secular State* (2008). Het paper omvat verder voorzichtig-kritische commentaren op An-Na'im's bijdrage van de hand van Zainal Abidin Bagir (Yogyakarta) en Sitharamam Kakarala (Bangalore), die mogelijkheden, kansen en uitdagingen behandelen.

Henk Manschot & Caroline Suransky  
**The hidden dimension of the secular. Rethinking humanism in an age of religious vitalism.**

*Den Haag enz.: Humanist Institute for Co-operation with Developing Countries (Hivos), enz., 2009; 21 blz.; ISSN: 1879-7156*  
*Pluralism Working Paper series, no. 2*

Manschot en Suransky, rechtstreeks, resp. indirect verbonden aan de Utrechtse Universiteit voor Humanistiek, confronteren het moderne westerse seculiere humanisme van Desiderius Erasmus tot Stefan Zweig, gestempeld door zijn verankering in de veronderstelde scheiding van kerk en staat, met de uitdaging van post-moderne c.q. niet-westerse c.q. religieuze kritiek. Kan een Europees humanisme wel samengaan met een Europese islam? In een context van 'globalisering' blijkt niet langer de waarheidsvraag van belang, maar de bijdrage van wereldbeschouwingen aan een publieke ruimte met dialoog en pluralisme als kernwaarden.

Farid Wajidi & Darmiyanti Muchtar  
**Instruments for promoting pluralism. Examples from two Indonesian NGOs.**

*Den Haag enz.: Humanist Institute for Co-operation with Developing Countries (Hivos), enz., 2009; 37 blz.; ISSN: 1879-7156*  
*Pluralism Working Paper series, no. 3*

Deze uitgave bevat twee bijdragen van Indonesiërs met betrekking tot de bevordering van pluralisme in eigen land. Dit thema is niet zo opzienbarend, als we bedenken dat 'Eenheid in Verscheidenheid' het motto is van het Indonesisch wapenschild. Farid Wajidi is directeur van het instituut voor islam- en maatschappelijk onderzoek in Yogyakarta. In 'Creating cultural bases for public reason. Intercultural encounters in youth communities in Indonesia' stelt hij dat tegenover de tendens van religieus exclusivisme die zich in de opkomst van fundamentalistische organisaties openbaart, beter geen elitaire intellectuele discussies gesteld moeten worden. Als voorbeeld van een geslaagde alternatieve benadering presenteert hij het initiatief om middelbare scholieren van uiteenlopende pluimage uit te nodigen en zelf pluralisme te laten ervaren in plaats van erover te spreken.

Darmiyanti Muchtar is directeur van een Jakartaanse vrouwenorganisatie voor alternatieve opvoeding en pluralisme. In 2009 verrichtte haar instituut onderzoek in drie provincies met uiteenlopende godsdienstige samenstelling: op Bali (meerderheid Hindoes), in Gorontalo (Noord-Sulawesi, vooral islamieten) en in Midden-Kalimantan (met een voornamelijk christelijke Dajakbevolking). In deze ten opzichte van

Java perifere streken zijn erkenning, vertegenwoordiging en verdeling kernthema's geworden, met als onvermijdelijk gevolg een versterking van 'identiteitspolitiek', met alle gevaren van dien voor pluralisme op lokaal niveau. Het instituut ontwierp een methode om met inschakeling van gemengd samengestelde lokale discussiegroepen de stand van zaken in kaart te brengen wat betreft etnisch-religieuze ongelijkheden, verborgen en openlijke conflicten en schending van mensenrechten.

Ute Seela

**Uganda Riots Revisited. A conversation with Emily Drani and John De Coninck.**

*Den Haag: Humanist Institute for Cooperation with Developing Countries (Hivos), 2009;*

*15 blz.; ISSN: 1879-7156*

*Pluralism Working Paper series, no. 4*

Tussen 10 en 13 september 2009 bepaalden gewelddadige en verwoestende ongeregeldeheden het straatbeeld van Kampala, de hoofdstad van Oeganda in Oost-Afrika. Het opstandje werd met geweld onderdrukt, ten koste van 27 doden. Aanleiding voor de rellen was de belemmering door de nationale regering van het bezoek van de Kabaka (koning) van de Baganda (de grootste etnische groep) aan een deel van zijn traditioneel territorium, zo'n 100 km buiten de stad. De grondwet van 1962 schept ruimte voor een culturele rol van traditionele koninkrijkes. De gewelddadigheden toonden aan dat in werkelijkheid cultuur en politiek niet te scheiden zijn. Het in oktober 2009 ter plaatse gehouden vraaggesprek bespreekt onderliggende problemen en het perspectief voor pluralisme in Oeganda.

**Samenhang in internationale samenwerking. Reactie op WRR-Rapport 'Minder pretentie, meer ambitie'.**

*Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken AIV, mei 2010; 30 blz. AIV-Advies no. 69*

Dit commentaar van een speciale AIV-werkgroep onder voorzitterschap van prof. R. van der Hoeven handelt over een veelbesproken rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van januari 2010, dat de toekomst van ontwikkelingssamenwerking als thema had. De AIV-werkgroep waardeert in grote lijnen het WRR-rapport en de roep om bescheidenheid. De AIV legt met dit commentaar zijn eigen analyse naast die van de WRR en plaatst zeven kanttekeningen bij het rapport: 1 de AIV onderschrijft de brede benadering van het begrip ontwikkeling, maar vraagt zich toch af of in de eindconclusies van de WRR niet stilzwijgend wederom economische groei als definitie van stal wordt gehaald; 2 de AIV prefereert hantering van het begrip 'internationale samenwerking' boven het begrip 'hulp'; 3 het gaat niet zozeer om loslaten van de norm van 0,7% BNP ontwikkelingshulp, maar om meerjarige besteding en dito planning van de ontwikkelingsgelden; 4 het nieuwe veiligheidsdilemma vergt dat Nederland betrokken blijft in fragiele staten; 5 de AIV verwerpt een te Nederlandse en te statelijke invulling van de internationale samenwerking; 6 de toenemende armoede onder vrouwen dient in kaart gebracht, evenals hun rol in duurzame oplossingen; en 7 van belang is de instandhouding van de verworvenheden van de z.g. herijking, zoals de integratie van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

**Kabinetsformatie 2010. Briefadvies.**

*Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken AIV, juni 2010; 6 blz. Briefadvies no 17*

In het licht van ambtelijke bezuinigingsadviezen, opgesteld onder het kabinet-Balkenende IV, het eindrapport *Verkenningen, houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (19 mei 2010) en de nog lopende kabinetsformatie na de Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni jl. richt de AIV zich met dit ongevraagd advies in algemene termen tot de Staten-Generaal en het toekomstig kabinet. Uit de slotzin spreekt een bijna benauwde zorg: 'Laat bezuinigingen niet vernielen wat na de Tweede Wereldoorlog is opgebouwd.' Enkele opvallende observaties: het is de vraag of na de bankencrisis er nog voldoende over is van het internationaal netwerk van Nederlandse banken; in dat verband lijkt de taak voor vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland zwaarder geworden; en, als het om bezuinigingen gaat, zal en kan, anders dan bij bijvoorbeeld zorg en ontwikkelingssamenwerking, het mes zetten in defensie-inspanningen niet gecompenseerd worden door particulieren en maatschappelijk middenveld.

## **Evaluatie van de Atlantische Commissie 2006 – 2009.**

*Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2009 [met een beleidsreactie van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, aangeboden maart 2010]; 106 blz.  
IOB Evaluatie nr 326*

Ooit werd de evaluatiedienst IOB (toen nog Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde geheten) in het leven geroepen met als hoofddoel het doorlichten van instrumenten, projecten en programma's van het apparaat van Ontwikkelingssamenwerking. Prof. Jan Bremer noemde de dienst destijds de 'bereden politie van Jan Pronk'. De IOB is intussen uitgegroeid tot een volwassen, ervaren, professionele eenheid, die op hun tijd allerlei beleidsprogramma's, meerjarige projecten en direct of indirect door het ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde c.q. gesubsidieerde instellingen evalueert op hun doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit keer is de Atlantische Commissie aan de beurt, een in 1952 opgerichte onafhankelijke Haagse stichting die zich ten doel stelt het publiek debat in Nederland over transatlantische vraagstukken, in het bijzonder de rol van de NAVO, aan te gaan. Lange tijd droeg de stichting het stempel van 'beschaafd ageren voor de NAVO', zoals de titel van het jubileumboek luidt. Tegenwoordig is zij een soort klein Clingendael, dat met weinig mensen veel doet. De negen bevindingen over een recente periode van vier jaar zijn hoofdzakelijk positief, met de nodige kritische kanttekeningen, bijvoorbeeld ten aanzien van het bereiken van een breder publiek, zoals studenten en 'werkende jongeren'. Ook wordt meer 'ruimte geven aan een tegengeluid' aanbevolen. Al met al kunnen vergelijkbare instellingen jaloers zijn op zo'n degelijke en gratis geleverde beoordelingsrapportage.

## **Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid.**

*Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie [van het] Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2009 [met een beleidsreactie van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Economische Zaken]; 132 blz.  
IOB Evaluatie nr 325*

Op 16 juni jl. deelde demissionair minister van Defensie, Eimert van Middelkoop, de Tweede Kamer per brief mee dat Defensie begin mei een contract met Jordanië had gesloten voor de verkoop van niet minder dan 1.100 legervoertuigen: 510 pantservoertuigen, 467 vrachtwagens, 121 houwitsers, ofwel krombaangeschut, en nog wat ander materieel. De Kamer zou het akkoord nog moeten goedkeuren. Volgens het departement voldoet de exportorder aan criteria van het wapenuitvoerbeleid van de Europese Unie. Van Middelkoop vreesde noch negatieve gevolgen voor de mensenrechtensituatie ter plekke, noch voor verstoring van de regionale stabiliteit, onder meer omdat buurlanden van Jordanië over veel meer materieel zouden beschikken. Het zou een mooie *case study* zijn geweest voor de in 2009 afgeronde beoordelingsrapportage over het Nederlandse exportbeheersings- en wapenuitvoerbeleid die de inspectiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgde. Waar het om gaat, is dat bij de export vanuit Nederland van goederen, kennis en materialen de overheid via een absoluut verbod de verspreiding van massavernietigingswapens wil helpen tegengaan en via toepassing van een combinatie van criteria wil voorkomen dat conventionele wapens of wapensystemen terecht komen in regio's waar ze kunnen bijdragen aan gewelddadige conflicten of mensenrechtenschendingen. De andere helft van de spagaat komt

neer op Nederlands politiek, militair en strategisch eigenbelang. Het beleid in dit denkbeeldig mijnenveld is het bereiken van een balans tussen deze nogal ongelijksoortige doelstellingen. Dit alles in een kader van internationale controleregimes, dito codes en Europees beleid. De IOB analyseerde uitgangspunten en instrumenten en evalueerde de beleidsuitkomsten. Aan de orde komen onder meer de wet- en regelgeving, de rol van de rijksoverheid bij de uitvoer van strategische goederen, de participatie in multilaterale controleregimes en EU-Raadswerkgroepen, enz. De studie concludeert onder meer dat Nederland zich overwegend succesvol heeft ingezet voor een transparant en restrictief exportcontrolebeleid. Wél wordt aanbevolen met betrekking tot het mensenrechtencriterium een nog restrictiever beleid te voeren, het ontwikkelingssamenwerkingscriterium nog verder te operationaliseren en meer mogelijkheden te benutten tot 'ex post controle' (kortom, wat doen ze met 'onze' wapens?).

# Summaries

## Larissa van den Herik

comments on the election of Desi Delano Bouterse as Suriname's next President. Despite its democratic nature this election has stirred unease in the Netherlands. Apart from political considerations there is an important international law doctrine that will guide the relationship between the Netherlands and Suriname under Bouterse's leadership, i.e. the doctrine of immunity of Heads of State. Even though the immunity granted under international law is not relevant in the internal Suriname process regarding the December 1982 extrajudicial killings, it is a gift from heaven for Bouterse that he can use his newly gained immunity as a shield against the Dutch prison sentence that was imposed in 1999 upon his conviction for drugs smuggling. Where immunity traditionally guarantees and promotes international relations, in this context it functions as a guardian of a democratic outcome.

## Fabienne Bossuyt & Hendrik Vos

discuss the Europe policy of David Cameron's Conservatives and evaluate whether Brussels might be in for a hard time now that the Tories are back in power. While the election campaign suggested that the Conservatives would follow a firmly Eurosceptic agenda once elected to office, there have been several indications that the Conservative leadership has given in to pressure from their pro-European coalition partner and abandoned part of their declared intentions. The authors conclude that the coalition agreement with the LibDems has so far tempered initial concerns in Brussels and elsewhere in Europe, mostly because the agreement has written off the possibility of any far-reaching

anti-EU measures. Such measures may have included British attempts to regain competence over those social and justice matters currently within the remit of the EU. At the same time, the authors argue that initial fears about the Conservatives' Europe policy were perhaps misplaced. Past experience shows that at crucial moments in Europe's integration the Tories have tended to adopt a pragmatic stance on Europe despite their sceptical statements at home.

## Otto Holman

analyses the Spanish Presidency of the Council of the European Union during the first half of 2010 from the perspective of economic crisis-induced domestic problems. The Zapatero government attempts to tackle Spain's triple crisis – economic, social and political – by introducing the severest austerity package since the turn to democracy in 1975. Cutting fiscal deficits and introducing measures to increase labour market flexibility are central to this reform package. However, in terms of structural adjustment it seems necessary to increase the focus on technological innovation. Reducing the so-called competitiveness gap between North-West European and Mediterranean member states of the EU should be the first priority of any Spanish government. Unfortunately, short-term macro-economic austerity runs counter to this objective. Meanwhile, and concomitant to domestic crisis, Spain's presidency did not show much innovation either. Titled *Innovating Europe*, the Spanish programme did not go beyond already existing and rather generic EU priorities. In the 'battle of ego's' at the European level Zapatero could only play the modesty card.

## Carl Devos & Nicolas Boutica

show that the current Belgian institutional crisis has clear historical roots. The genesis of the political cleavage between the French and Dutch speaking parts of the country can be traced before 1830 when the unitary Kingdom of Belgium was established, whereas the institutional incarnation of this cleavage dates from the 1960s and 1970s, but the recent tensions that led to the federal elections of June 2010 date from the federal elections of June 2007. Between 2007 and 2010, Flemish and French speaking politicians were unable to find a 'Belgian compromise' on regional-linguistic issues. After the 2010 elections it remains to be seen whether the *sui generis*-type of Belgian federalism, one of the most complex and ingenious federations ever built, is able to create package deals that bring communal peace. The fate of this country, founding member of the EU, in the heart of Europe, is not only crucial for the Belgians. A separation of Belgium might well have a spill-over effect in other European nations and could inspire regional movements elsewhere in Europe. But the end of Belgium is not to be expected.

## Sander van der Sluis

highlights the rise of the political importance of the European Parliament one year after the EP elections. He identifies a number of events and developments that illustrate that the European Parliament is using its newly acquired Lisbon powers in a smart and self-confident way. The most paramount example is the EP vote to disapprove the so-called SWIFT agreement. Also in the field of Foreign Affairs the EP is increasing its influence by using its political control over the High Representative.

This was illustrated when the EP was able to get *de facto* codecision on the establishment of the European External Action Service (EEAS), while on paper it only had the right of consultation. In this context the parliament also threatened to block related dossiers to the EEAS. The author furthermore notes a general trend where the EP and the Commission are increasingly cooperating in what they call a special partnership.

### **Rob de Wijk**

surveys the security and defence policy of the four governments led by Jan Peter Balkenende (2002-2010). Despite ongoing budget cuts, the international standing of the Netherlands Armed Forces improved during the Balkenende years. This is explained by the continuous deployment for crisis operations, the successful application of the concept of Defence, Diplomacy and Development (3D) and the skilful application of lessons learned. But at the same time political debates on the Netherlands' security and defence policies remained largely absent. Politicians lacked knowledge and were eager to use the defence budget to fill other budgetary holes. As a result, the political level of ambition decreased. In addition, the Armed Forces lost a substantial amount of their capabilities. An effort to provoke a nation-wide debate on the future of defence failed when the fourth Balkenende government collapsed early 2010.

### **Bach Tran**

emphasizes the need to reform Dutch policy on Burma, regarding the negative outcomes of twenty years of European sanctions. By analyzing the diplomatic code of conduct of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), called the 'ASEAN Way', she argues that the Netherlands can help ASEAN move to a more critical stance towards the Burmese junta. The ASEAN Way is inherently connected to non-inter-

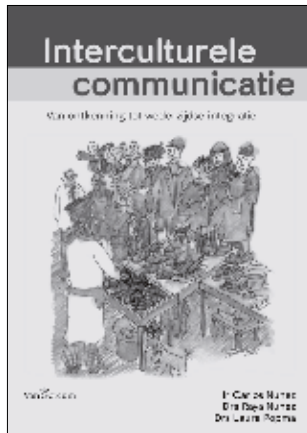
vention and sovereignty and strongly evades intramural conflicts. This attitude is reflected in the ASEAN policy towards Burma: by remaining constructively engaged with Burma, ASEAN leaders try to move the junta towards democratic change without turning to sanctions. This, however, did not lead to positive long-term results. Thai attempts to reorient constructive engagement towards flexible engagement failed, and the patience of ASEAN leaders seems to be at an end. Burma is getting more and more isolated, while seriously affecting ASEAN's reputation. The high diplomacy towards ASEAN can best be executed by the EU or its special envoy for Burma, Piero Fassino. It is important that the EU will express hard and serious criticism for prohibiting Fassino from entering Burma. At the same time, the dialogue with the progressive Thai secretary-general of ASEAN, Surin Pitsuwan, should be intensified while he still holds this position. The Netherlands can give ASEAN a nudge towards a more critical stance by applying bilateral and informal pressure on ASEAN member states, especially the Philippines and Thailand – the most sensitive states regarding criticism towards Burma while supporting grassroots initiatives there.

### **Hans Schippers**

takes a look at the rise of, what might best be called, republican dynasties in the Arab world. In at least five countries (Tunisia, Yemen, Algeria, Libya and Egypt) family members are groomed to succeed the ruling presidents. One example may be Syrian leader Bashar Assad who took over the presidency from his father in 2000. After a difficult start, Bashar is still successfully holding on to power. Basic problem is the traditionally weak position of democracy in the Arab world. In the 1990s the fall of communism seemed to offer an opportunity for change. However, electoral successes

of the well organised conservative Islamic opposition and terror attacks of Al Qaeda raised concerns about a radical Islam. The author selects Libya and Egypt for a closer survey. In both countries the army is a dominant political force. Moammer Khadafi and Hosni Mubarak have a military background. First candidate for the Libyan leadership is Saif al-Islam Khadafi, the head of the charity foundation of his family. He played a role in the restoration of relations with the West. Libya's old guard may have a preference for Islam's brother Mutassin, a military man and head of the Security Council. In Egypt Gamal Mubarak is the chairman of the political committee of the ruling National Democratic Party. Gamal was a London banker when his father asked him to come back and reform the economy, which he did quite successfully. Gamal has to deal with strong opposition of the conservative Muslim Brotherhood. More recently Mohammed ElBaradei, the former chairman of the IAEA and winner of the Nobel Peace Prize, has declared that he wants to unite the opposition under his leadership. Both Libyan and Egyptian 'family candidates' have discussed democratic reform. They are, however, representatives of the ruling elite. Like in Syria, with its failed 'democratic Spring' of 2001, the chances for real reform are small. The 'men with the guns' will most likely make the real decisions.

# NIEUW VERSCHENEN...



2e gewijzigde druk 2010.  
104 p. € 15,95  
ISBN 978 90 232 4619 0

## INTERCULTURELE COMMUNICATIE

Van ontkenning tot wederzijdse integratie

Ir. Carlos Nunez, Drs. Raya Nunez, Drs. Laura Popma

In deze nieuwe druk van *Interculturele communicatie* maken studenten kennis met andere culturen maar ook met het uitzonderlijke van hun eigen cultuur – iets dat zo vanzelfsprekend is, dat het nauwelijks opvalt. Culturen worden onder de loep genomen aan de hand van helder geformuleerde en geïllustreerde voorbeelden. Zo komen onder andere de zes basiswaarden van Hall, van Kluckhohn, de dimensies van Hofstede, inclusief de ‘nieuwe 6e dimensie’ en het interculturele inlevingsvermogen van Bennett aan bod.

Studenten worden in deze nieuwe druk door middel van nog meer oefeningen, rollenspelen, casussen en heldere voorbeelden gemotiveerd om effectief te leren communiceren met mensen uit andere culturen diversiteit te herkennen als bron van innovatie en nieuwe kansen.



2010. 120 p. € 20,95  
ISBN 978 90 232 4673 2

## DEUGDETHIEK EN INTEGRITEIT

Achtergronden en aanbevelingen

Marcel Becker, Paul van Tongeren, Alain Hoekstra, Edgar Karssing en Ron Niessen

Het boek opent met een korte uitleg van de hedendaagse integriteits- discussie en lacunes die haar kenmerken. Vervolgens wordt de deugd- ethiek uitgelegd en gaan we in op haar mogelijkheden in deze lacunes te voorzien. Daarna wordt integriteit als deugd geschetst.

Verder komt de relevantie van de vier kardinale deugden (rechtvaardigheid, moed, maat en verstandigheid) voor ambtelijk handelen aan bod. Het boek sluit af met praktische richtlijnen.

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

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

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