

# Internationale Spectator

Jaargang 63 - nr 12- december 2009

**POLITIEK LEIDERSCHAP**

**Merkel, Sarkozy, Berlusconi, Obama en Barroso**

**De EU en de burger: zwartepieten tussen media en beleid**

**Nieuwe stuwkracht voor Ostpolitik van de EU**

Instituut Clingendael



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

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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



## Inhoud decembernummer 2009

### COLUMN

#### Adriaan Schout

Tweekamp in Brussel: Commissie en  
Parlement beide winnaar 605

### ARTIKELEN

## Politiek leiderschap

#### A. van Staden

Politiek leiderschap in democratische  
staten: buitenlands beleid in dienst  
van het thuisfront? 607

#### Ton Nijhuis

Merkel als makelaar in leiderschap 613

#### Niek Pas

Nicolas Sarkozy de hervormer en het  
personalistisch presidentschap 616

#### Bram Boxhoorn

Berlusconi de Ridder: uitstralend leider-  
schap van een politiek ondernemer in  
wonderland 620

#### Doeko Bosscher

Barack Obama als leider: tussen hoop  
en vrees 624

#### Steven van Hecke

Strijd om leiderschap binnen de EU:  
een nieuw Parlement, Barroso-II  
en de permanente voorzitter van de  
Europese Raad 628

#### Annelies Van Brussel & Petra Huyst

Kloof tussen EU en Burgers: zwartepieten  
tussen media en beleid 632

#### Ketie Peters & Jan Rood

Het Oostelijk Partnerschap:  
nieuwe stuwkracht in de 'Ostpolitiek'  
van de EU 636

### RESPONS

#### Rutger Kaput

Van EU-canon naar Europese tragedie? 641

#### Karel Koster

Afghanistan – Russische hulp? 642

### FILMRECENSIE

#### Rianne Hartemink

*De 'misunderestimation' van 'W'* 644

### BOEKBESPREKINGEN

#### Jan Werts over

*Hoe een Vlaams trio Europa  
bestempelde* 646

#### Jeroen van Dijken over

*Europese Unie nieuw fenomeen in  
staatkunde* 648

#### Jieskje Hollander over

*Verwarring over europeanisering van  
de Nederlandse politiek* 648

#### Mathieu Segers over

*Europa en Virtù* 650

#### Adriaan Schout over

*Zigzagkoers naar vrije Europese  
luchtvaart* 653

#### Ton van den Brink over

*Recht doen aan de Europese Unie* 654

#### Hiske Helsloot over

*De ontwikkeling van postcommunistisch  
Europa* 655

#### Hilde Reiding over

*De wereld van een diplomaat* 656

#### Nils de Mooij over

*Persoonlijke en politieke aardbevingen  
in leven Ted Kennedy* 658

#### Willem Aldershoff over

*Een andere kijk op de joodse mythen* 659

#### Joris Kreutzer over

*Tirade over terrorisme* 661

#### Rik van Boekel & Wim Lamboo over

*Terugblik op Praag '68* 662

### SIGNALEMENTEN

664

### SUMMARIES

667

## Tweekamp in Brussel: Commissie en Parlement beide winnaar

Het beeld dat de Europese Unie steeds intergouvernementeler wordt, behoeft bijstelling. Aan de ene kant lijkt het alsof de regeringsleiders steeds belangrijker worden in de Unie. Zo is er bijvoorbeeld een toename in het aantal bijeenkomsten van de Europese Raad en worden beslissingen meer en meer doorgeschoven van de vakraden naar de Europese Raad. Dit houdt tevens in dat er een verschuiving plaatsvindt van beslissingen op basis van gewogen meerderheid naar een streven naar consensus. Het gevaar hiervan is dat de Europese Commissie naar de achtergrond verschuift en dat besluitvorming trager verloopt.

Deze potentiële intergouvernementalisering is slecht nieuws voor de kleinere lidstaten, die juist afhankelijk zijn van de Commissie als hoedster van de Europese belangen tegenover de dominantie van grote lidstaten. Aan de andere kant staat echter dat de Commissie zich ook versterkt in het Europese krachtenspel door haar organisatie te stroomlijnen, door te kiezen voor 'minder maar beter' beleid en door de beleidsagenda af te stemmen met het roulerend voorzitterschap. De herverkiezing van Barroso leek dan misschien wel bijzonder saai, maar op de achtergrond heeft zich toch een belangrijke institutionele ontwikkeling voorgedaan. Al met al lijkt het alsof de voor de EU typerende balans tussen federale en intergouvernementele samenwerking is blijven bestaan.

Na een maandenlange strijd is Barroso op 16 september jl. gekozen voor een tweede termijn als voorzitter van de Europese Commissie. Zijn stroperige herverkiezing door het Europese Parlement roept vooral de vraag op wie als winnaar en wie als verliezer uit de strijd is gekomen. Barroso heeft veel kritiek over zich heen gekregen; hij zou visieloos zijn en hij is afgeschilderd als een loopjongen van de grote landen. De co-voorzitter van de Groene fractie, Daniel Cohn-Bendit, heeft in het Parlement uitgesproken geen vertrouwen in Barroso te hebben en gesteld dat de EU beter verdient. *The Economist* schreef dat de Unie maanden aan het navelstaren was, terwijl er maar één kandidaat was – en de uitkomst daarmee dus bijzonder voorspelbaar.

En dit terwijl Europa kampt met een diepe financieel-economische crisis en er grote vragen liggen rond, bijvoorbeeld, klimaatbeleid, duurzaamheid, regulering van financiële instellingen en energiezekerheid. Intussen leek het alsof Barroso vooral probeerde de grote landen niet voor het hoofd te stoten. De indruk bestaat daardoor dat we nu weer vijf jaar met een kleurloze Commissievoorzitter zitten, terwijl de Commissie als initiator van Europees beleid juist hard nodig is, en dat het Parlement tijd verliest met zinloze debatten. Op het eerste gezicht zijn er met Barroso's herverkiezing dus vooral verliezers en lijkt het federale profiel van de EU verder beschadigd.

Als we de balans opmaken, ligt de uitkomst echter genuanceerder. De herverkiezing is vooral een gevecht geweest tussen het Parlement en de kandidaatvoorzitter – en dus tussen Parlement en Commissie. Hoewel het lijkt alsof Barroso nu aangeschoten wild is, was het debat niet nutteloos. De Commissie is van oudsher een soort ambtelijk orgaan, dat vooral zaken hoorde te doen met de lidstaten verenigd in de Raad. Dit was duidelijk bij vroegere aanstellingen van voorzitters en commissarissen, die voor hun benoeming vrijwel volledig afhankelijk waren van de voordracht en goedkeuring van de lidstaten. Juist door opeenvolgende aanvaringen met het Parlement heeft de Commissievoorzitter een sterker politiek profiel gekregen. In 1999 stuurde het Parlement de Commissie van Jacques Santer naar huis. Hiermee was meteen het signaal gegeven dat de Commissievoorzitter zich moet verantwoorden tegenover het Parlement. Doordat hij meer in het politieke krachtenspel met het Parlement is terechtgekomen, is het ambtelijke karakter van de Commissievoorzitter afgesleten.

Door het debat voorafgaand aan zijn benoeming is Barroso meer gebonden aan het Parlement. Hij heeft veel concessies moeten doen, bijvoorbeeld aan de socialisten door de sociale gevolgen van de interne markt meer aandacht te geven; en aan de groenen door te beloven zich in te zetten voor een ecologische toekomst voor Europa. Ook heeft Barroso herhaal-

delijk onderstreept dat Commissie en Parlement natuurlijke partners zijn in het bouwen aan de EU – desnoods tegen de lidstaten in. Verder heeft het Parlement een soort regeringsplan gevraagd. De concessies en het afgedwongen plan betekenen tevens dat Barroso zich weer meer zal moeten verantwoorden tegenover het Parlement. Door de gevechten met het Parlement heeft Barroso – en de functie van Commissievoorzitter – aan politieke status gewonnen en staat hij onafhankelijker ten opzichte van de lidstaten.

Wat betreft het Parlement is het beeld ontstaan dat het maanden een schijn debat heeft gevoerd. Dit draagt niet bij aan het populairder maken van het Parlement noch van de EU. Voor het Parlement stond echter veel op het spel. De belangrijkste winst is dat het zich sterk heeft geprofileerd en daarmee niet alleen Barroso maar tevens toekomstige Voorzitters aan zich heeft gebonden. Eén van de grote slagen die is binnengehaald, is dat de benoemingsprocedure *de facto* is veranderd. Naast het afdwingen van een soort regeringsverklaring en het binnenhalen van aanpassingen hierin heeft het Parlement toezeggingen weten af te dwingen bij de samenstelling van de portefeuilles van commissarissen. De macht om portefeuilles te bepalen lag bij de lidstaten en de

Commissievoorzitter. Formeel heeft het Parlement hier niets over te zeggen, mede omdat lidstaten met argusogen kijken naar welk land welke beleidsterreinen krijgt. Toch heeft Barroso beloften moeten doen aan het Parlement over commissarissen voor fundamentele rechten, voor klimaat en voor migratie en veiligheid. Ook is uit het gevecht gekomen dat de ‘eigen middelen’ van de EU hoger op de agenda komen te staan. Hierbij gaat het om stappen richting financiële autonomie van de EU en verminderde afhankelijkheid van lidstaten.

Kortom, de Commissie en het Europees Parlement komen beide als winnaar uit de bus. Met deze ontwikkelingen zijn federale elementen van de EU versterkt. Dat ‘Europa’ wint in een tijd van toenemende eurosceptis, is een opvallende uitkomst.

---

**Dr Adriaan Schout** is hoofd van het *Clingendael European Studies Programme* (CESP). Een deel van deze column trekt lijnen door van het door hem samen met Mirte van den Berge en Robbert Morée in het septembernummer van dit blad gepubliceerde artikel ‘Wordt de EU intergouvernementeler?’, blz. 416-421.

## NIEUWE CLINGENDAEL EUROPEAN STUDIES PROGRAMME PUBLICATIE

### ***De rol van de EU in de financiële en economische crisis***

door Jacques Pelkmans, 34 blz; € 10,00

De crisis test de Unie op kardinale aspecten van de interne markt, de economische unie en de eurozone – de harde kern van de EU. Deze bijdrage tracht een toegankelijk overzicht te verschaffen van wat de EU feitelijk gedaan heeft, zowel op EU-niveau als in coördinatie met maatregelen van de lidstaten.

Het eerste deel van deze bijdrage behandelt de zes hoofdaspecten van het antwoord van de EU op de crisis: de interne markt en staatssteun, de goede werking van de interne markt voor financiële diensten en kapitaal, budgettair beleid op nationaal en EU-niveau, de eurozone (inclusief monetair beleid en liquiditeit) en de EU samenwerking in de G-20 en het IMF. Wel is in dit beknopt, niet-

technisch overzicht hier en daar waardering en kritiek in de tekst verwerkt. Het tweede deel zoemt in op enkele bijzondere vragen die de rol van de EU in de crisis oproept. Eerst worden (kort) vier beleidszorgen besproken (de Mediterrane landen in de eurozone, Centraal-Europa in de Unie, de kwestie van een ‘exit’-strategie en deflatie of inflatie in de nabije toekomst), om vervolgens de enigszins speculatieve vraag te beantwoorden of de crisis het handelingsvermogen van de EU heeft veranderd.

Jacques Pelkmans is directeur van de Economische Faculteit van het Europa College te Brugge, waar hij de Jan Tinbergen leerstoel bekleedt, hij is tevens Senior-Fellow bij het Centre for European Policy Studies in Brussel.



# Politiek leiderschap in democratische staten

## Buitenlands beleid in dienst van het thuisfront?

Algemeen wordt verondersteld dat politieke leiders op het internationaal toneel slechts succesvol kunnen optreden, indien zij over een hechte politieke thuisbasis beschikken. Leiders die in eigen land impopulair zijn en bij eerstkomende verkiezingen dreigen te worden weggestemd, zullen in andere landen niet ernstig worden genomen. Een krachtige positie in de binnenlandse politiek lijkt ook een voorwaarde te zijn om effectief aan internationale samenwerking te kunnen deelnemen. Leiders dienen onder hun aanhang over voldoende gezag te beschikken om het nationaal belang zodanig ruim te interpreteren, dat het verenigbaar is met dat van andere landen. Zij moeten onvermijdelijke concessies kunnen 'verkopen' op de thuismarkt. Hebben zij te weinig speelruimte, dan wordt het sluiten van compromissen moeilijk, zo niet onmogelijk. Dit is vooral in de Europese Unie aan de orde. Stagnatie in de Brusselse besluitvorming is niet zelden het gevolg van zwakke nationale mandaten.

Overigens is het nogal goedkoop politici voortdurend te achtervolgen met verwijten over gebrek aan leiderschap. Zij staan vaak voor de moeilijke opgave van burgers tastbare offers te vragen ter wille van doelen die met andere landen worden gedeeld en dus nogal diffuus zijn. Bovendien gaat het meestal om offers die pas op langere termijn tot positieve effecten kunnen leiden. De bestrijding van klimaatverandering is een goed voorbeeld. Leiders die niet stevig in het politieke zadel zitten, zullen grote moeite hebben burgers te overtuigen van de noodzaak vandaag pijnlijke ingrepen te aanvaarden, teneinde de problemen van morgen en overmorgen te lijf te gaan. De huidige economische crisis maakt deze opgave nog zwaarder. Maar ook onder gewone omstandigheden wint het urgente het gemakkelijk van het belangrijke, vooral omdat toekomstige generaties geen *constituency* hebben.

### Redenen tot bezorgdheid

Zo bezien zijn er redenen tot bezorgdheid over het vermogen van leiders van democratische landen een buitenlands beleid te voeren dat zowel is gericht op

optimale nationale belangenbehartiging als op het verzekeren van transnationale *public goods*. Weinig Europese leiders staan in eigen land echt sterk. De oorzaak is niet moeilijk aan te geven: de machtsbasis waarop leiders van oudsher steunden, te weten politieke partijen, is aanzienlijk verzwakt. In vrijwel alle landen hebben gevestigde partijen sinds vele jaren te maken met een leegloop van het ledenbestand. Zo is het ledental van de Britse *Labour Party* sinds de eclatante verkiezingsoverwinning van Tony Blair in 1997 meer dan gehalveerd. Kiezers zijn partijen ontrouw geworden. Het aantal wisselaars onder hen bedraagt tientallen procenten. Bij verkiezingen doen zich dan ook verschuivingen voor in een orde van grootte die zo'n 20-25 jaar geleden nog voor onmogelijk werd gehouden.

Een opvallend kenmerk van het *nieuwe politieke landschap* in een aantal landen is de afkalving van het politieke centrum (van oudsher het arsenaal van steun voor de Europese integratie!) en de toegenomen steun voor de flankpartijen te linker- en rechterzijde. Konden bijvoorbeeld in 1980 de beide grote volkspartijen bij de Bondsdagverkiezingen in de Duitse Bondsrepubliek nog rekenen op ruim 87% van de stemmen, bij de verkiezingen van afgelopen september is hun gezamenlijk aandeel met 30% teruggelopen naar een percentage van iets onder 57. Soortgelijke waarnemingen kunnen worden gedaan over de politieke omwentelingen in kleinere Europese landen als Nederland, België en Oostenrijk. Ideologisch geïnspireerde partijprogramma's, met de nadruk op de belangen van maatschappelijke collectiviteiten of de waarden van omvangrijke godsdienstige groeperingen, beantwoorden in een geïndividualiseerde samenleving niet meer aan de voorkeuren van grote aantallen burgers. Dezen voelen zich daarom door traditionele sociale bewegingen niet langer vertegenwoordigd. Er is al langere tijd sprake van verschuiving van een *programmatische* naar een *personalistische democratie*. Het belang van de inhoud van programma's is afgenomen, het gewicht van personen daarentegen toegenomen.

Maar hier doet zich een *paradox* voor. Terwijl de publieke appreciatie van individuele kwaliteiten van leiders meer dan politieke ideeën bepalend lijkt te zijn geworden voor de uitslag van verkiezingen, zijn dezelfde leiders hoogst onzeker geworden en hun zelfvertrouwen grotendeels kwijtgeraakt. De kiezersmarkt is immers grillig en onvoorspelbaar geworden. Bovendien dreigt elke misstap in de media genadeloos te worden afgestraft. Op bijna elk ogenblik kan een politieke loopbaan worden afgebroken. Onder deze omstandigheden gaat leiderschapsgedrag in toenemende mate gehoorzamen aan de eisen van politieke overleving. Leiders bewegen mee met de waan van de dag en dingen naar goedkope populariteit. Ze maken een ontredderde indruk. De vraag moet daarom worden gesteld of zij in de mate dat ze opportunistisch gedrag vertonen, niet zelf een onderdeel zijn geworden van het probleem dat vaak met de term 'crisis van de democratie' wordt aangeduid. Er is bij vele burgers een afkeer van het politieke bedrijf gegroeid, wat zich o.a. uit in dalende opkomstcijfers bij verkiezingen en een verminderde waardering voor de belangrijkste politieke instituties, zoals parlement en politieke partijen.

Maar al eerder is opgemerkt dat het nogal gemakkelijk is de huidige generatie van politieke leiders te achtervolgen met verwijten. De omstandigheden waarin zij nu moeten werken, zijn immers aanzienlijk moeilijker dan in de tijd toen zij nog konden rekenen op een vaste aanhang en zichzelf op een voetstuk konden plaatsen bij de gratie van ontzag voor het politiek gezag en publieke volgzzaamheid. Dat neemt niet weg dat, zoals de socioloog J.A.A. van Doorn ons heeft voorgehouden,<sup>1</sup> de politieke klasse van vandaag faalt in het bieden van een perspectief op maatschappelijke oplossingen en het aanleveren van nieuwe politieke ideeën. Dit is wat het volk van zijn leiders mag verwachten. De publicist en criticus Michaël Zeeman had waarschijnlijk het gelijk aan zijn zijde toen hij alweer zeven jaar geleden de stelling verdedigde dat het gebrek aan innerlijke overtuiging bij de heersende politieke en culturele elites een 'beklemmend' vacuüm heeft geschapen, waar de populisten in zijn gesprongen.<sup>2</sup> Getuige de toegenomen kracht van het populisme is deze leegte zeker nog niet opgevuld.

Uiteraard is het hier geschetste beeld zeer generaliserend en grof. Wie zal willen ontkennen dat er grote verschillen bestaan tussen de lichtzinnige Berlusconi en de ingetogen Merkel of de calvinistische

Balkenende? Of dat de eigenaardigheden van bijvoorbeeld het partijwezen in Spanje of Portugal ontbreken in bijvoorbeeld de Scandinavische landen. Eveneens valt moeilijk te betwisten dat de politieke omgangsvormen in de nog betrekkelijk prille democratieën van Midden- en Oost-Europa als gevolg van de doorwerking van het communistisch verleden anders zijn dan in de oude EU-lidstaten. Ook zou men kunnen betogen dat de verkiezing van Barack Obama tot president reden is de toestand waarin de Amerikaanse democratie verkeert, in minder sombere kleuren te schilderen dan het politieke bestel van de meeste Europese landen. Obama is immers in staat gebleken het algemene wantrouwen en cynisme met betrekking tot de politiek die zo kenmerkend zijn in vele Europese landen, te doorbreken. Hij slaagde erin nieuwe groepen kiezers te mobiliseren door hun de hoop op een betere toekomst terug te geven. Zonder twijfel dankt de huidige president zijn verkiezing aan zijn uitzonderlijke persoonlijkheid en aan een bijzondere politieke constellatie waarin het aanzien van de vorige president tot een dieptepunt was gedaald en – niet te vergeten – de financiële crisis vele Amerikaanse geesten voor een nieuw begin rijp had gemaakt. Maar een jaar na zijn verkiezing tot president is het nog een open vraag of Obama de gedroomde *transformational leader* zal blijken te zijn, zowel wat betreft zijn vermogen tot het hervormen van de Amerikaanse samenleving als het aanpakken van een aantal brandende internationale kwesties. Hij zal snel moeten 'leveren' om zijn politieke tegenstanders, die hem gebrek aan daadkracht verwijten (*all talk, no action*), de mond te snoeren.

### **Recente invloeden op de uitoefening van leiderschap**

Met inachtneming van de verschillen tussen de westerse democratische landen, in het bijzonder de Europese, zijn nieuwe trends waarneembaar die de uitoefening van politiek leiderschap in deze landen in meerdere en mindere mate beïnvloeden. Tot die ontwikkelingen zijn te rekenen: 1 de verplaatsing van de politieke arena van het parlement naar de massamedia, in het bijzonder de televisie; 2 de toegenomen betekenis van opiniepeilingen bij de bepaling van het beleid; 3 de opkomst van leiders van buiten het gevestigde politiek bestel; en 4 de instrumentalisering van het buitenlands beleid.

*Verplaatsing van de politieke arena.* Zeker in parlementaire democratieën zou de volksvertegenwoordi-



ging de politieke arena bij uitstek moeten zijn waar de politieke krachtmetingen zich afspelen en waar politici (bewindslieden en gekozen vertegenwoordigers) hun punten verdienen. Parlementen lijken echter nog nauwelijks de plaats te zijn waar posities op de politieke aandelenmarkt worden versterkt of verzwakt. Weinig burgers blijken echt geïnteresseerd te zijn in het parlementaire debat. Discussies in de volksvertegenwoordiging missen meestal de dramatische lading die mensen nieuwsgierig maakt. Dat was vroeger waarschijnlijk het geval, maar toen waren burgers niet afgeleid door vormen van politieke expressie en communicatie die mogelijk zijn geworden door de nieuwste technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van het internet. Volksvertegenwoordigers die thans nog hun heil zoeken in het bewaken van de kwaliteit van de wetgeving, tarten het politieke noodlot; zij zijn onzichtbaar voor het grote publiek en moeten daarom voor hun politieke toekomst vrezen. Aan de controle op het beleid valt evenmin weinig politieke eer te behalen, zolang – wat o.a. in ons land aan de orde is – regeringsperso-

nen weigeren volledige verantwoording af te leggen of vluchten in verontschuldigingen.

De plaats of het podium waar tegenwoordig werkelijk politiek krediet kan worden verworven, zijn de *massamedia*, in het bijzonder de televisie. Dit is natuurlijk geen nieuw geluid. Maar misschien wordt nog onvoldoende beseft hoe, met het in onbruik raken van de traditionele politieke kanalen, afhankelijk politici voor de communicatie met de burgers van de media zijn geworden. Terwijl politici dagelijks in de huiskamer verschijnen, zijn de media indirect de scheidsrechters geworden van hun prestaties. Dit heeft ook een nieuw soort van leiders aangetrokken. Ben Knapen heeft beeldend beschreven hoe in – wat hij noemt – amusementsdemocratieën politici vooral ‘onderhoudend, aangenaam en vriendelijk’ moeten zijn. Om de indruk te vermijden dat zij geen mensen van vlees en bloed zouden zijn, mogen zij weleens boos worden, maar niet te vaak en niet te lang. Ze mogen evenmin te veel over de ingewikkeldheid van de moderne samenleving zeuren, laat staan aandacht vragen voor problemen die verder reiken dan de dagelijkse incidenten, want dat verveelt erg snel. Politici die hun boodschap niet in *oneliners* kunnen uitdrukken, worden ‘niet meer van deze tijd’ beschouwd. Een grotere diskwalificatie is tegenwoordig nauwelijks denkbaar. Door de intensieve media-aandacht, tot en met uitnodigingen aan politici deel te nemen aan spel- en showprogramma’s, is het politieke bedrijf één van de routes geworden om bekend en beroemd te worden. ‘Narcistische gretigheid’ kan er een uitweg in vinden, aldus Knapen.<sup>3</sup>

**De toegenomen betekenis van opiniepeilingen.** In sterk veranderde politieke verhoudingen, waar het onzeker is geworden of burgers hun politieke leiders in belangrijke beslissingen zullen volgen, is het niet verrassend dat leiders hun politieke keuzen minder gaan baseren op hun eigen overtuiging en meer laten afhangen van de uitkomsten van opiniepeilingen. Er is in de beleidsvorming de laatste jaren sprake van een groeiend belang dat wordt gehecht aan opiniecijfers over bepaalde kwesties. In Nederland uit dit zich in het herhaaldelijk stellen van de vraag hoe groot het publieke ‘draagvlak’ is als het bijvoorbeeld gaat om deelname aan vredesoperaties of voortzetting van ontwikkelingsprogramma’s. Uitslagen van meningspeilingen gelden dan als graadmeter. Het kost weinig moeite in het recente verleden voorbeelden te vinden van Europese politieke leiders die kennelijk moeite hadden tegen de stroom van de openbare

mening op te roeien. Zo is Tony Blair herhaaldelijk verweten dat hij als minister-president geen beslissing durfde te nemen die tegen de voorkeur van de meerderheid der Britse bevolking inging. Zijn communicatiemedewerkers, veelal als *spin doctors* optredend, hielden hem voortdurend op de hoogte van de stemming in het land. Een praktijk die ook in vele andere landen navolging heeft gevonden.

Overigens had Blairs bekritiseerde neiging de peilingen tot maat van zijn beleid te verheffen alléén betrekking op kwesties van binnenlandse politiek. Ging het bijvoorbeeld om de vraag of om humanitaire redenen militair moest worden opgetreden tegen wrede dictators, dan liet hij zich sterk leiden door de *morele noodzaak* van humanitaire interventie. Dit was het geval tijdens de crisis over Kosovo (1999), dat was helemaal het geval bij de beslissing gewapenderhand een einde te maken aan het bewind van Saddam Hussein (2003). Blair heeft de Britse deelname aan de oorlog in Irak tot het einde van zijn regeerperiode (juni 2007) verdedigd, hoewel de

hebben in de democratische instellingen en de spelregels, en speciaal op de mogelijkheid eens per zoveel jaar een leidersploeg naar huis te sturen. Zoals Joschka Fischer het vorig jaar kernachtig zei: 'Politici moeten niet achter meerderheden aanrennen, maar meerderheden tot stand brengen.'<sup>4</sup> Anderzijds is het gezag van vele politici zo sterk aangetast, dat het voor hen, zeker in controversiële Europese kwesties, heel lastig blijkt te zijn meerderheden te overtuigen van de juistheid van een standpunt. Niet voor niets bleven vooraanstaande regeringspersonen in Ierland betrekkelijk op de achtergrond bij de campagne die voorafging aan het tweede referendum over het Verdrag van Lissabon begin oktober jl., uit vrees dat hun impopulariteit de kans op verwerping zou vergroten.

**Anti-systeemfiguren.** Eerder is opgemerkt dat het vertrouwen in de gevestigde politieke instellingen sterk is verminderd. Dit maakt het voor politieke entrepreneurs lonend zich te afficheren als leiders die niets met de bestaande politieke orde te maken hebben en zich daartegen af te zetten. Dit verschijnsel is

### *Leiderschap gaat steeds vaker gehoorzamen aan eisen van politieke overleving*

meerderheid van de bevolking hem daarin niet steunde. In dit opzicht vormde het gedrag van de Duitse bondskanselier Gerhard Schröder in het Irak-dossier een spiegelbeeld. Onderzoeken naar de publieke opinie in Duitsland brachten sterke anti-Amerikaanse, althans anti-Bush-, sentimenten aan het licht. Schröder heeft niet geschroomd deze gevoelens om electorale redenen uit te buiten. Onder geen beding wenste hij het gebruik van geweld tegen de Iraakse dictator te ondersteunen, ongeacht dus de legitimering daarvan door de Verenigde Naties. Mede daardoor kon de door Schröder geleide rood-groene coalitie bij de verkiezingen in 2002 op het nippertje in het zadel blijven. De buitenlandstrategie van Schröder had na enkele jaren haar electorale kracht nog niet verloren. Bij de vervroegde verkiezingen van 2005 deed de SPD het, wederom dankzij het uitspelen van de anti-Bushkaart, uiteindelijk veel minder slecht dan lange tijd was voorzien, al kon de sociaal-democratische aanvoerder niet verhinderen dat het bondskanselierschap toeviel aan de leider van de CDU, Angela Merkel.

Natuurlijk valt veel te zeggen voor de opvatting dat democratisch verkozen leiders niet de gevangenen mogen zijn van opiniecijfers. Een gezonde democratie berust op het vertrouwen dat burgers

niet tot Europa beperkt; ook in de Verenigde Staten is men getuige van politici die zich graag *Washington outsiders* noemen.

De Italiaanse ondernemer-politicus Silvio Berlusconi zal voor menigeen gelden als het prototype van het soort van leiders dat hier wordt bedoeld. Sinds 1994 heeft hij van zich doen spreken als een leider die het als buitenstaander opnam tegen 'het systeem'. Berlusconi poseerde als beschermer van de hardwerkende kleine Italiaanse ondernemer die zuchtte onder de hoge belastingdruk, bureaucratische regelzucht en de obstructie van de vakbonden. Zorgvuldig cultiveerde hij, *Il Cavaliere*, zijn imago als martelaar van een wraakzuchtige, door politiek links geïnfiltrerde Italiaanse justitie, die hem talrijke malen had vervolgd. Na een grote verkiezingsoverwinning in april 2008 zou hij voor de derde keer minister-president worden. Hij maakte direct van de gelegenheid gebruik door nieuwe wetgeving zichzelf juridische immuniteit te verschaffen. Een manoeuvre die inmiddels door een uitspraak van het Italiaanse Grondwettelijk Hof ongedaan is gemaakt. Mede dank zij Berlusconi's directe greep op drie commerciële televisiekanalen en zijn indirecte controle op – eveneens – drie publieke stations kon hij de poli-



tieke schade die werd veroorzaakt door zijn seksuele escapades beperkt houden. Geen andere naoorlogse Italiaanse politieke leider is zozeer de verpersoonlijking van de regeringsmacht als Berlusconi.

In Frankrijk is president Nicolas Sarkozy een sprekend voorbeeld van een moderne politicus die als politiek leider omhoog is gekomen door doelbewust de gebaande politieke wegen te vermijden. Als zoon van een *immigré* presenteerde hij zich met nadruk als iemand die niet uit de traditionele bestuurskaste van de ENA was voortgekomen. Hij was evenmin, zoals destijds Mitterrand of zijn rivaal de Villepin, een *homme de lettres*; zijn smaak was eerder volks. Tegenstanders probeerden hem als een parvenu neer te zetten. Sarkozy's bewondering voor bepaalde facetten van de Amerikaanse samenleving maakte hem als Frans leider nog ongewoner. Maar door zijn onconventionele stijl leek hij beter aan te voelen wat de zorgen van de gemiddelde Fransman waren.

En dan zijn er de *Washington outsiders*. Interessant is in dit verband het geval van John McCain, de Republikeinse kandidaat bij de presidentsverkiezingen van 2008. Terwijl hij al meer dan een kwart eeuw lid was van het Amerikaanse Congres, probeerde hij met zijn opmerkelijke keuze van Sarah Palin, de toenmalige gouverneur van Alaska, als zijn *running mate* de indruk te wekken dat ook hij mocht worden gezien als een buitenstaander van het politieke establishment in de Amerikaanse hoofdstad. Zijn reputatie als non-conformist moest hem in dit opzicht nog een schijn van geloofwaardigheid geven.

#### ***Instrumentalisering van het buitenlands beleid.***

Met deze uitdrukking wordt bedoeld op de tendens dat leiders tegenwoordig, meer dan vroeger, proberen succesvol optreden (of de schijn daarvan) op internationale podia dienstbaar te maken aan de versterking van hun positie aan het thuisfront. Het is bijna onvermijdelijk op dit punt weer terug te komen op de figuur van Sarkozy. Ten volle gebruik makend van de constitutionele mogelijkheden die een Frans president heeft, benutte hij bijna elke kans zich te laten gelden op het internationaal toneel. Zijn hyperactivisme leidde tot een overvloed van initiatieven, *démarches* en voorstellen, die – naar verluidt – ook zijn naaste raadgevers soms verrasten. Zijn aandacht richtte zich niet alleen op traditionele diplomatieke kwesties, maar nadrukkelijk ook op de ‘menselijke dimensie’ van de buitenlandse betrekkingen. Vandaar zijn bemoeienis met de kwestie van de vrijlating van Bulgaarse verpleegsters in Libië en evenzo de

vrijlating van Irene Betancourt uit de gevangenschap van de FARC in Colombia. Het is dit soort van kwesties dat een politiek leider bij uitstek in staat stelt zich te profileren als iemand die dicht bij het volk staat. Het vermoeden bestaat dat Sarkozy vooral het Franse EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2008 heeft aangegrepen om zijn dalende populariteit onder de Franse kiezers weer op te vijzelen. Het blijkt voor een politiek leider als de Franse president gemakkelijker te zijn als vrede-stichter in de Kaukasus op te treden door te bemiddelen tussen Rusland en Georgië, dan in eigen land de belofte in te lossen de koopkracht van de bevolking te verbeteren en meer banen te scheppen. Natuurlijk valt het Sarkozy als politicus moeilijk kwalijk te nemen dat hij de vrij algemene waardering in Europa voor zijn belangrijke rol in de vervulling van het Franse voorzitterschap voor binnenlandse doelen heeft gekapitaliseerd.

Aan de andere kant van het Kanaal ziet men de laatste tijd een regeringsleider wanhopig worstelen met het probleem van een dreigende desertie van zijn kiezers. Qua persoonlijkheid zijn er, afgezien van beider onvoorstelbare werklust, nauwelijks grotere verschillen denkbaar dan tussen de weinig charismatische Gordon Brown en de uitbundige Nicolas Sarkozy. Maar ook de huidige *Labour*-leider heeft geprobeerd de ontevredenheid van vele Britten met het beleid van zijn regering en speciaal het negatieve oordeel over zijn persoonlijk functioneren te neutraliseren door herhaaldelijk te wijzen op zijn glansrol in het internationale overleg over de financiële crisis. Had ‘zijn’ oplossing voor de redding van het bankwezen in het najaar van 2008 niet in andere landen model gestaan voor de wijze waarop daar reddingsoperaties zijn uitgevoerd? Dat de verwijzing naar de internationale rol als staatsman Brown zeer waarschijnlijk niet van een komende verkiezingsnederlaag zal afhellen, doet niets af van de politieke strategie die is gevolgd.

Wat Duitsland betreft, is hierboven al aandacht besteed aan de electorale strijdwijze van de vorige bondskanselier, Gerhard Schröder. Ook het optreden van zijn opvolgster, Angela Merkel, geeft aanleiding tot het doen van waarnemingen over het binnenlands effect van *diplomatic grandstanding*. De huidige bondskanselier verwierf tweeënhalf jaar geleden de reputatie van vroedvrouw van het Verdrag van Lissabon, dank zij de voorbeeldige wijze waarop zij leiding had gegeven aan de beslissende vergade-

ring van de Europese Raad in juni 2007. Doelbewust plan of niet, het beeld dat zich opdroeg van een Duitse staatsvrouw die Europa had geloodst uit de netelige impasse die was ontstaan na de verwerping van de EU-Grondwet, bezorgde vele Duitse burgers een gevoel van trots op hun regeringsleider. En daarmee versterkte de bondskanselier haar interne positie. Later trok Merkel de aandacht met haar besluit, vlak voor de bondsdagverkiezingen van 27 september jl., de verkiezingscampagne in haar land te verlaten, teneinde niet te ontbreken bij de vergadering van de G20 in Pittsburgh. De kanselier maakte van haar aanwezigheid in de Amerikaanse stad gebruik de Duitse kiezers te laten zien dat zij in haar een leider hadden die uitsteeg boven het gekraak van de partijstrijd en voor alles het belang van het land voor ogen hield. Een Nederlandse correspondent schreef zelfs zonder terughoudendheid dat Merkel ginds campagne kwam voeren, 'met de internationale politiek als dekmantel'.<sup>5</sup> Zelf omschreef zij haar deelname aan de economische top ruiterlijk als *Misch-Anwesenheit*, een aanwezigheid die verschillende doelen diende.

### Besluit

Politieke leiders staan bloot aan de verleiding optredens op het internationale toneel aan te grijpen als een buitenkans om politieke steun aan het thuisfront te verwerven. Toegeven aan deze verleiding kan in andere landen twijfel oproepen aan de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de inzet waarmee men doelen wenst te bereiken. Dit getuigt daarom niet van groot verantwoordelijkheidsbesef. Dienen wij derhalve politieke leiders op te roepen zich minder als politicus en meer als staatsman te gedragen? In mijn werk *De roep om leiderschap in de internationale politiek. Zijn de grote staatslieden verdwenen?*<sup>26</sup> heb ik grote scepsis geuit over de praktische waarde van dergelijke oproepen. Een van mijn favoriete uitspraken is afkomstig van de Luxemburgse minister-president Jean-Claude Juncker: 'We all know what needs to be done, but we do not know to be re-elected after we have done it.'<sup>27</sup>

Nogmaals, leiders van nu moeten zien te overleven onder omstandigheden die aanzienlijk moeilijker zijn dan voorheen. Sterk gegroeide internationale afhankelijkheden verminderen het handelingsvermogen van landen en dus ook de beleidsopties van leiders. Bovenal is de betekenis van gevestigde politieke

instellingen als bron van leiderschap sterk geslonken. Revitalisering van de Europese democratieën, op basis van een hernieuwd geloof van de politieke klasse in de eigen missie, lijkt nodig te zijn om tot herstel van het publieke vertrouwen te komen, al is het moeilijk aan te geven langs welke lijnen dit proces zich bij benadering zou moeten voltrekken.

### Noten

- <sup>1</sup> Zie zijn artikel 'Democratie is niet: de macht van het volk', in: *Elsevier*, 5 oktober 2007. Zie van dezelfde auteur voor uitvoeriger beschouwingen over dit onderwerp, J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen. Samengesteld en ingeleid door Jos de Beus en Piet de Rooij*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2009.
- <sup>2</sup> Michaël Zeeman, 'De elite moet zijn taak weer op zich nemen', in: *de Volkskrant*, 19 april 2002. Een krachtige echo van Zeemans betoog valt te horen in het artikel van Willem de Bruin, 'Lang leve de kloof', in: *de Volkskrant*, 17 oktober 2009.
- <sup>3</sup> Ben Knapen, 'Helden van deze tijd', in: *NRC Handelsblad*, 24 juni 2009.
- <sup>4</sup> Vraaggesprek met Joschka Fischer door Juurd Eijsvogel en Michel Kerres onder de titel 'Eurosceptici hebben nóóit gelijk gehad', in: *NRC Handelsblad (Zaterdag Etcetera)*, 28-29 juni 2008, blz. 4-5.
- <sup>5</sup> Merlijn Schooneboom in *de Volkskrant*, 19 september 2009.
- <sup>6</sup> Uitgegeven eind 2008 bij Koninklijke Van Gorcum in Assen.
- <sup>7</sup> In mijn vermelde boek aangehaald op blz. 37.

---

**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*.

# Merkel als makelaar in leiderschap

Leiderschap (*Führerschaft*) heeft sinds Hitler en de Tweede Wereldoorlog in Duitsland een nare bijklank. Niet alleen is de term *Führer* in onbruik geraakt, ook het idee dat Duitsland in de Europese en internationale politiek een leidende rol zou moeten spelen. Duitsland had er meer dan genoeg van Europa zijn wil proberen op te leggen. Het was tijd voor een meer bescheiden rol voor de Bondsrepubliek.

En om de kans dat de Duitsers zich toch weer tot een *Alleingang* zouden kunnen laten verleiden tot een minimum te beperken, moest de Bondsrepubliek in tal van multilaterale organisaties worden ingekapseld. Duitsland als Gulliver die, naar het verhaal van Jonathan Swift, door de lilliputters met vele touwtjes werd vastgebonden. Militair werd het land ingebed in de NAVO en kon het ten tijde van de Koude Oorlog achter de brede rug van de Verenigde Staten een tijdlang vakantie uit de wereldpolitiek nemen. Op Europees niveau liet Duitsland graag het politiek initiatief aan Frankrijk over. De Frans-Duitse as, waarin Parijs de politieke *lead* had en Duitsland de economische macht vormde, was tot voor kort de motor van de Europese integratie.

De zelfopgelegde bescheidenheid heeft de *gentle giant* Bondsrepubliek niet geschaad. Integendeel. Het land heeft zich na de Tweede Wereldoorlog verbazingwekkend snel ontwikkeld van een verwoeste, gehate en gewantrouwd staat tot een welvarende, stabiele en alom gerespecteerde natie. Waarschijnlijk zou dit nooit gebeurd zijn wanneer de Bondsrepubliek een politiek zou hebben gevoerd waarin telkens de nationale belangen centraal op de voorgrond zouden zijn geplaatst.

Na de Duitse eenwording werd de roep om meer Duits engagement in internationale operaties en leiderschap in Europa al snel luider. De grotere rol die de Bondsrepubliek allengs in de internationale politiek ging spelen, dient niet, zoals zo vaak te lezen valt, verklaard te worden uit een nieuw Duits zelfbewustzijn van een jongere generatie politici, die niet langer de last van het verleden op hun schouders meetersen. Nee, ze is veeleer het gevolg van de veranderende verwachtingspatronen van de overige landen ten aanzien van de Bondsrepubliek. Zij kloppen steeds vaker in Berlijn op de deur. De hoeveelheid macht die een land heeft, drukt zich uit in de mate waarin andere landen met hun vragen en problemen

langskomen. Net als macht wordt ook leiderschap toegeschreven. Leiderschap valt niet te reduceren tot een eigenschap van de persoon in kwestie.

De zelfopgelegde bescheidenheid en de hoger wordende verwachtingen ten aanzien van een actieve, kartrekkende rol van Duitsland behelzen een zekere spanning. Duitsland, dat volgens Britse waarnemers in de jaren negentig lijdt aan een *leadership avoidance complex*, wordt als het ware gedwongen tegen de eigen natuur en neigingen in een leidende rol op zich te nemen. Dit vereist niet alleen een verandering van politieke stijl, maar ook van politieke semantiek.

Het is Schröder geweest die deze handschoen echt heeft opgepakt. Schröders ambitie was dat Duitsland zich niet langer achter de coulissen van het internationale toneel zou ophouden, maar dat het op de *Bühne* een hoofdrol diende te spelen. Hoewel zijn politiek meer verbaal was dan dat hij werkelijk invloed wist uit te oefenen, was de schade die hij toebracht aan de relatie van de Bondsrepubliek tot belangrijke bondgenoten en aan de naam van Duitsland als een door en door betrouwbare partner groot. Hij overspeelde niet alleen telkens zijn hand, zoals in de kwestie-Irak, Europese defensiepolitiek en de permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad, maar hij voerde bovendien een beleid dat meer weg had van een slinger dan van een balans. Onder Schröder was er, kortom, geen evenwicht tussen de zelf opgeëiste machtsaanspraak en leidende rol van Duitsland enerzijds en de perceptie van de omgeving anderzijds. Van internationaal leiderschap kon derhalve geen sprake zijn.

## Naar nieuw evenwicht

Het was aan Angela Merkel om een nieuw evenwicht te vinden in de zelf toegeschreven rol van Duitsland en de verwachtingen en percepties van de omgeving. Merkel keerde terug naar een politieke stijl die aan het tijdperk van Helmut Kohl herinnert. Een stijl die omschreven kan worden als zelfbewuste bescheidenheid of, om een reclameleuze te citeren: *groot geworden door klein te blijven*. Die bescheidenheid moet niet onmiddellijk als het mijden van leiderschap geïnterpreteerd worden. Het gaat om een specifieke vorm van leiderschap. Niet het afdwingen van gehoorzaamheid door met de vuist op tafel te slaan, maar het organiseren van *commitment*



door andere, en zeker ook de kleinere landen, bij het internationaal beleid te betrekken. Duitsland als de schaapherder, die met zachte dwang de kudde bij elkaar weet te houden. Leiderschap betekent hier niet het louter doordrukken van de eigen belangen en strategie, maar een gewillig oor hebben voor de wensen en angsten van de partners. De Bondsrepubliek als een eerlijk makelaar, die met iedereen zoveel mogelijk rekening probeert te houden. Juist wanneer andere landen vertrouwen hebben dat de Bondsrepubliek niet hun belangen negeert, kan er sprake zijn van een leidende rol.

Deze vorm van leiderschap sluit natuurlijk naadloos aan op de politieke cultuur en het zelfbeeld, zoals die zich in de naoorlogse Bondsrepubliek ontwikkeld hebben. Angela Merkel koestert deze traditie en wil haar cultiveren. Zij is niet de vrouw van de grote woorden, de grote gedachten of de grote plannen en visioenen, maar van het realiseerbare. Liever zet ze kleine stapjes waarbij ze anderen meekrijgt, dan dat ze bekend staat als de vrouw van de grote gebaren. Dat laat ze aan Sarkozy over. Ze modereert liever dan dat ze eist of beveelt. Vergezichten zijn haar vreemd. Ideologie ook. En het is het ontbreken van een ideologisch programma dat haar tot een pragmatische probleemoplosser maakt, in plaats van een schepper of een vormgever.

### In rust ligt kracht

Deze stijl past niet alleen perfect bij de traditionele rolopvatting van de Bondsrepubliek, maar ook bij het karakter van Angela Merkel zelf. Ze is geen opgewonden type met een testosteronprobleem, zoals haar voorganger. Op haar bureau in het *Bundeskanzleramt* heeft ze een medaille liggen met de inscriptie: *In der Ruhe liegt die Kraft*, in de rust ligt de kracht. Impulsief gedrag is haar vreemd. Ze neemt ruim haar tijd om na te denken en zal eerst alles proberen af te wegen, om dan pas doelstellingen te formuleren. Ze is een vrouw van de details. Dit kost tijd, waardoor ze over het algemeen niet snel is in haar reactie. Daar staat een extreem goede voorbereiding tegenover.

Wanneer ze haar doelstellingen heeft bepaald, dan is ze daar ook niet eenvoudig vanaf te brengen. Rustig maar zelfverzekerd kiest ze haar weg. Misschien dat ze van tactiek verandert wanneer een pad doodlopend blijkt te zijn, maar aan haar einddoelen houdt ze vast. Opportunisme is haar vreemd. Haast ook. Merkel ontleent haar kracht vooral aan haar vermogen tot 'uitzitten'. Vele politieke opposenten hebben hun tanden stukgebeten op haar uithoudingsvermogen, haar *Ausdauer*. Voor druk die op haar wordt uitgeoefend om andere standpunten in te gaan nemen is ze ongevoelig, zoals ook bleek tijdens de financiële crisis en haar weigering onmiddellijk grote financiële stimuleringsmaatregelen af te kondigen, ondanks de druk van Sarkozy, Brown en Obama. Merkel werd prompt tot 'mevrouw nee' gebombardeerd. Zwakke knieën heeft ze niet, maar standvastigheid is nog niet hetzelfde als leiderschap.

### Toewerken naar consensus

Het is goed mogelijk dat het type leiderschap dat effectief is in de binnenlandse politiek, in de buitenlandse politiek minder aanslaat, zoals ook effectief leiderschap in de binnen-Europese vraagstukken niet betekent dat dezelfde strategie ook succesvol is ten aanzien van crises die van buiten komen en waarop de (landen van de) EU moet(en) reageren, zoals Georgië of de financiële crisis.

Duitsland wordt net als Nederland gekenmerkt door een politiek besluitvormingssysteem dat gericht is op consensus tussen de betrokken partijen en belangengroepen. Merkels stijl van leidinggeven is hierop toegespitst. Haar onprettelijke vrouwelijke zakelijkheid heeft al bij voorbaat een dempende werking op het politiek debat of conflict. Deze stijl heeft zij tijdens de grote coalitie zeer bewust en zorgvuldig gecultiveerd en tot kunst verheven.

Anders dan Schröder legt zij zich niet al in het begin vast, om dat punt vervolgens dan met alle middelen door te drukken. Zij geeft eerder een algemene richting aan, waarna ze de tijd het werk laat doen en



er min of meer een consensus ontstaat, om uiteindelijk als de eerlijke makelaar gevierd te worden. Ook in de nieuwe zwart-gele regering van CDU/CSU en FDP heeft ze niet geprobeerd haar stempel op het regeerakkoord te drukken, hoewel de FDP een veel kleinere partner is dan de vorige coalitiegenoot, de SPD. Toch wil zij vooral de moderator blijven en niet de tekstschrijver en regisseur. Deze bescheiden rol moet echter niet verward worden met een neiging tot opportunisme. Dat laatste is haar volkomen vreemd. De bescheidenheid van haar stijl moet evenmin worden verward met het ontbreken van een wil tot macht. Merkel is een machtsmens bij uitstek. Daarin verschilt ze niet veel van andere politici. Ze onderscheidt zich in de door haar gehanteerde middelen en tactieken.

Ook binnen de EU werd zij al onmiddellijk na haar aantreden als Bondskanselier in 2005 vanwege haar leiderschap, dat zich uitdrukte in het vermogen compromissen te smeden, gevierd en werd haar daadkracht geprezen. Het Europa van de 27 heeft meer aan iemand die vertrouwen inboezemt en met zachte hand kan leiden, dan aan de zweep.

De Duitse Europapolitiek werd sowieso altijd al gekenmerkt door een weinig dwingende leidende rol. De Bondsrepubliek legt vaak haar uitgangspunten en doelstellingen ten aanzien van de diverse dossiers slechts in algemene termen vast. Door deze relatieve vaagheid of onbepaaldheid lijkt het land zijn eigen onderhandelingspositie te ondermijnen, maar dat is slechts ten dele waar. Het biedt namelijk ook de mogelijkheid uiteindelijk als een bemiddelaar tussen de diverse partijen en uiteenlopende standpunten op te treden en compromissen te formuleren. En ook hier moet de politiek het hebben van de factor tijd.

### Geen echt internationaal leiderschap

Wanneer het echter gaat om crises waarop op korte termijn gereageerd moet worden, heeft deze stijl van leiderschap nadelen. Afwachten en compromissen zoeken wordt dan moeilijk, het gaat dan om eigen standpunten formuleren en het initiatief nemen. De aanvankelijke verwachting na 2005 dat Merkel een hoofdrol op het internationale toneel zou gaan spelen, zeker omdat andere staatshoofden waren aangeslagen (Bush) of al richting uitgang waren (Chirac en Blair), bleek te hoog gespannen. Ook al wordt ze sinds 2006 uitgeroepen tot de machtigste vrouw op aarde, van echt leiderschap is geen sprake. Sterker nog, Duitsland lijkt steeds vaker te schitteren door afwezigheid, of het niet nemen van internationale verantwoordelijkheid. Of het nu om de financiële crisis gaat, Georgië of de crisis in het Midden-Oosten, nergens tracht de Duitse regering het initiatief te nemen. De niet-Duitse pers neemt nauwelijks nog



de moeite Duitse standpunten naar voren te brengen. Duitsland lijkt irrelevant te zijn geworden. Het publieke debat heeft altijd behoefte aan opinieliders die de aftrap voor een discussie nemen. Zo is het in zekere zin ook in de internationale politiek. Pas wanneer staatshoofden van relevante landen een standpunt innemen ten aanzien van een actuele kwestie, zullen anderen daarop reageren. De rol van opinielider past niet bij Merkel. Daarvoor is ze te voorzichtig, te wars van vergezichten, te veel gericht op consensus en kleine stapjes.

### Vriendelijke schaapherder

De Bondsrepubliek is een goede en betrouwbare bondgenoot en teamspeler. Wat zegt dit over leiderschap? De effectiviteit van leiderschap is natuurlijk altijd afhankelijk van zowel de kenmerken van de leider als van de situatie waarin de leider optreedt. Merkel is een leider die in haar element is en gloriëert in *settings* waarin naar moeizame compromissen moet worden gezocht. Opvallend stil is ze in situaties en conflicten waarin naar elkaar gekeken wordt wie het initiatief neemt. Merkel wil het liefst binnen multilaterale samenwerkingsverbanden en raamwerken opereren. Daar komen haar kwaliteiten optimaal tot ontwikkeling. Indien deze raamwerken ontbreken, trekt ze zich liever terug op een nationale politiek, dan internationaal de teugels in handen proberen te krijgen. Angela Merkel is een schaapherder, geen wolf.

---

Prof. dr Ton Nijhuis is wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam (DIA).

# Nicolas Sarkozy de hervormer en het personalistisch presidentschap

Nicolas Sarkozy is een opvallend politiek leider. Voortdurend in de actualiteit aanwezig. Hij hanteert een direct, populistisch register – en koestert, getuige de vloed aan projecten, ideeën en hervormingen, torenhoge ambities met Frankrijk. Dit is slechts een korte en verre van volledige opsomming. Een typing van Sarkozy's politiek leiderschap is een hachelijke zaak. Het heeft weinig zin hem te reduceren tot een bepaald 'type'; daartoe is hij een te complexe *homo politicus*. Eind 2009 is hij halverwege zijn eerste presidentiële termijn. Zijn politieke *persona* is nog volop in ontwikkeling.

Dit artikel is een nadere verkenning van de persoon en stijl van de president. Sarkozy's politieke *Werdegang* tot 2007 komt enkel ter sprake voor zover het relevant is. Het doel is Sarkozy als president te plaatsen ten opzichte van de lange Franse traditie van politiek leiderschap. Dit wordt gevolgd door een analyse van zijn vermogen Frankrijk internationaal en nationaal profiel te geven.

Sinds zijn aantreden in mei 2007 als zesde president van de Vijfde Republiek zijn er veel publicaties over Sarkozy verschenen. Centraal staan zijn biografie, stijl en communicatie. Deze overwegend Franstalige werken kenmerken zich door hun hoog journalistiek gehalte en polemisch karakter; Sarkozy wordt aanbeden of verguisd.<sup>1</sup> Evenwichtige analyses zijn vooralsnog schaars.<sup>2</sup>

## Personalistische tradities

Sarkozy's leiderschap is niet *ex nihilo* ontstaan. Afgezien van zijn persoonlijke ontwikkeling (zoon van een Hongaarse immigrant en reclameman, opgevoed door zijn moeder in het sjeike Neuilly-sur-Seine)<sup>3</sup> dient de bredere bedding van de Franse politieke cultuur in ogenschouw te worden genomen. Politiek in Frankrijk kenmerkt zich door een diepgewortelde personalistische traditie: van het duizendjarige tijdperk der koningen, via de revolutionairen van 1789 en de negentiende-eeuwse keizers tot de presidenten van de Vijfde Republiek. Tegenover zoveel *longue durée* in leiderschap steken de door een sterk parlement en een relatief zwakke executieve gekenmerkte Derde en Vierde Republieken (1870-1940, resp. 1946-1958) wat bleekjes af. In het huidige Republikeinse bestel zijn Defensie en Buitenlandse Zaken de *chasse gardée*

van de president. Dat in dit opzicht wel van een *dérivée monarchique* wordt gesproken, is veelzeggend en beklemtoont de historische continuïteit.

Sarkozy staat ambivalent tegenover deze traditie. In de eerste plaats is hij voor een sterke president en heeft hij diens slagkracht – evenals die van het parlement – vergroot. Tegelijkertijd staat hij voor een moderne, open invulling van het oorspronkelijk formele en gesloten presidentschap. In dit verband is wel gewezen op een *vérgaande amerikanisering* van het presidentiële ambt.

Er is beweerd dat Sarkozy een *outsider* is in de politiek, in navolging van wat hijzelf voortdurend benadrukte in de lange aanloop naar en tijdens de *présidentielles 2007*. Hij had niet de eliteschool voor politiek en bedrijfsleven ENA doorlopen, was geen exponent van *la France profonde*, maar een immigrantenzoon. Evenmin was Sarkozy een politieke intellectueel, die klassieke Franse vertegenwoordiger van het huwelijk tussen pen en zwaard. Integendeel, Sarkozy is een politicus met een recht-voor-zijn-raap-mentaliteit en bovendien behept met een nogal volkse smaak. Zijn bewondering voor de Amerikaanse cultuur en politiek steekt hij niet onder stoelen of banken.<sup>4</sup>

Toch klopt dit beeld niet helemaal. Sarkozy volgde eigenlijk een heel klassiek politiek parcours. Hij begon zijn carrière als jurist, was voorzitter van de jongerenafdeling van de RPR (voorloper UMP) en werd vertrouweling van achtereenvolgens Jacques Chirac en Édouard Balladur. Op 28-jarige leeftijd kaapte hij het burgemeesterschap van Neuilly weg voor de neus van Charles Pasqua. Via diverse ministerschappen klom hij vervolgens op tot het presidentschap. De 'buitenstaander' die zich in 2006 in de verkiezingsstrijd om het presidentschap mengde, was iemand die de Franse politiek van binnenuit kende, al tientallen jaren deel uitmaakte van het establishment, en gepokt en gemazeld was in het politieke spel. Sarkozy's *outsiderschap* is dan ook vooral te begrijpen als onderdeel van zijn positioneringsstrategie als vernieuwer in de strijd om het Élysée.

In de tweede plaats betekent zijn communicatiepolitiek, meer dan in het geval van zijn voorgangers, een breuk met de Franse politieke cultuur. De wijze waarop hij communiceert is uitgebreid becommentarieerd en bekritiseerd. Hij is overal en altijd (*omniprésident*),

bemoeit zich met tientallen dossiers en komt voortdurend met nieuwe ideeën (*hyperprésident*), heeft sterallures (*Starkozy*) en wil alles zelf doen (*Tsarkozy*). Daarmee wekt hij de indruk van een dynamisch leider, ondernemend en initiatiefrijk. Op crisismomenten komen deze kwaliteiten volop tot hun recht.

Tot Sarkozy's belangrijke inspiratiebronnen behoort de voormalige Britse premier Tony Blair en diens *New Labour*-strategie '24-hour feeding' van pers en audiovisuele media. Meer dan de vorige bewoners van het Élysée, omringt Sarkozy zich met *spin doctors* en communicatiespecialisten, richt hij zich op maximale aanwezigheid in de actualiteit en vormen opiniepeilingen de ruggengraat van zijn handelen. Zijn optreden is gekarakteriseerd als 'activisme devant les caméras' en zijn communicatie als een vervolmaakte 'technique politique'.<sup>5</sup>

Ten slotte, een derde aspect waarin Sarkozy zich onderscheidt, is zijn poging de grenzen tussen het private en politieke domein te verleggen. Hiervan getuigt de wijze waarop hij zijn vrouwen politiek inzette (eerst Cécilia Ciganer-Albéniz, vervolgens *celebrity* Carla Bruni). Hierbij stuitte Sarkozy al snel op de grens van wat de Franse publieke opinie betamelijk vond. Te veel vermenging van privé en politiek leidt af van het eigenlijke werk en tot desacralisering van het presidentiële ambt. Overigens lijkt het er eind 2009 volgens politiek commentatoren op dat de president meer rust uitstraalt: 'Du point de vue du style, le président [...] entend apparaître plus mûr'.<sup>6</sup>

### Internationaal missiebesef

Sarkozy wil Frankrijk internationaal meer gewicht en aanzien geven. De defensieve houding op internationaal gebied, karakteristiek voor de laatste jaren onder president Chirac, is verlaten. Frankrijk, aldus Sarkozy, moet 'le message du changement dans l'Europe, dans le monde' uitdragen.<sup>7</sup> Zijn strategie is erop gericht de Europese en internationale agenda (mede) te bepalen.

Voor Europa lijkt dat, vooralsnog, aardig gelukt. Sarkozy weigerde een tweede referendum na het 'nee' van de Fransen in 2005 en hij forceerde een doorbraak in de impasse rond de Europese grondwet. In de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon (2007) had hij een belangrijk aandeel. Het Franse voorzitterschap van de Europese Unie in 2008 werd op brede schaal gewaardeerd, te meer daar Sarkozy adequaat optrad inzake de oorlog tussen Georgië en Rusland en de internationale financieel-economische draaikolk. Hier putte Sarkozy volop uit zijn capaciteiten als crisismanager.

Het succesvolle Europese optreden verschafte speelruimte voor overige Europese dossiers, zoals de toetreding van Turkije tot de EU en economisch-mo-

netaire hervormingen. Sarkozy's doel is Frankrijk te beschermen tegen de oprukkende mondialisering en een uitdijend Europa. In dit opzicht past hij overigens weer prima in Franse politieke tradities.<sup>8</sup> Aan initiatieven geen gebrek. In de zomer van 2008 kwam op zijn voorspraak de Unie voor de Middellandse Zee tot stand. Tot de deelnemende landen behoorden ook Syrië en Israël, een diplomatiek succes. Maar van de voorgenomen projecten is tot nu toe weinig verwezenlijkt. De Israëlische inval in Gaza sloeg het project vleugellam.

De financieel-economische crisis van najaar 2008 is aan te merken als een waterscheiding in Sarkozy's optreden. Aan zijn neiging tot *zapping géographique* (de omstreden 'neokoloniale' rede te Dakar; zijn optreden in de Libisch-Bulgaarse verplegerskwesitie of zijn bemoeienis met de zaak-Betancourt) lijkt een einde te zijn gekomen. Het lijkt erop dat de crisis hem een duidelijk(er) richtsnoer voor politiek handelen heeft gegeven. Over de hele wereld grepen overheden in om de financiële markten overeind te houden. Deze ontwikkelingen speelden Frankrijk in de kaart. De kritiek op Sarkozy's pleidooi voor meer regulering verstomde.

Sterker nog: Sarkozy ziet in deze crisis een bevestiging van de 'nouveau monde qui se construit' en een aangrijpingspunt om het 'ensemble de l'architecture internationale' te herdefiniëren, zoals hij tijdens diverse nieuwjaarstoespraken in januari 2009 betoogde. Het adagium is: *agir*, handelen, hier en nu. Dit blijkt ook uit zijn herhaaldelijk geuite *statement* dat elke internationale topontmoeting tot concrete resultaten moet leiden.

Sarkozy's zelfbenoemde *grande ambition* blijkt voorts uit zijn wens aan allerlei internationale organisaties, zoals het IMF, een grotere rol toe te kennen d.w.z. naast een controlerende functie ten aanzien van internationaal-financiële ontwikkelingen ook een sterker regulerende rol voor de toekomst. De crisis wil hij aangrijpen om het kapitalisme te hervormen en te moraliseren. Een ander stokpaardje is het milieu. Sarkozy staat een ambitieuzere mondiale aanpak van klimaat effecten voor en hij pleit voor een nieuw op te richten *Organisation Mondiale de l'Environnement*. Onlangs introduceerde hij in Frankrijk een 'tax carbone'. Een dergelijke CO<sub>2</sub>-belasting wil hij ook voor de Europese buitengrenzen introduceren.

Dat Sarkozy met Frankrijk géén *Alleingang* verkiest, blijkt uit de in 2009 voltooide herintegratie in de NAVO – een duidelijke breuk met zijn gaullistische voorgangers. Hij pleit tevens voor een multipolaire wereld, mogelijk gemaakt door de opkomst van nieuwe economische grote mogendheden naast de Verenigde Staten. Hij ondersteunt dan ook een (tijdelijke) uitbreiding van het aantal permanente zetels



in de VN-Veiligheidsraad met landen als Duitsland, Japan, Zuid-Afrika, Brazilië en India. Hetzelfde geldt voor zijn pogingen de G8 uit te breiden tot G14 en tot een grotere rol te komen voor de G20, waar de speciale bijeenkomsten rond de financiële crisis in 2008 (Washington) en 2009 (Londen) al op wezen.

Sarkozy's wens tot aanwezigheid van Frankrijk op het wereldtoneel echo't de politiek van *grandeur* van zijn illustere voorganger Charles de Gaulle. Deze had zijn handen vol aan het herstel van Frankrijks aanzien in de wereld. Voor Sarkozy is dat niet genoeg. Hij probeert ook een buitengewoon intensieve binnenlandse hervormingspolitiek door te voeren.

### **Binnenlandse hervormingen**

'Ensemble tout devient possible', zo luidde de wervende slogan waarmee Sarkozy in 2007 de presidentsverkiezingen won. Op daadkrachtige en zelfverzekerde manier wil hij Frankrijk hervormen. Het is de vraag of zijn beleid voortvloeit uit een visionaire blik op de toekomst of vooral een pragmatisch antwoord is op tal van politiek-maatschappelijke en sociaal-economische problemen waarmee Frankrijk al tientallen jaren worstelt.

Sarkozy's vernieuwingsdrang geldt in de eerste plaats het politieke huis. Op 21 juli 2008 vond een grondwetswijziging plaats (de 24ste sinds 1958), die zich de modernisering van de instellingen (parlement, presidentschap) ten doel stelde. Andere doelen zijn de vernieuwing van de lappendeken aan regionale structuren en afslanking van het omvangrijke ambtenarenapparaat.

Opvallend is zijn strategie van *ouverture*. Deze opening naar het politieke midden (UDF), naar links (in het bijzonder de PS) en – onlangs – naar conservatief-rechts (Philippe de Villiers) is uitgelegd als een poging een nieuwe *cohabitation* te verhinderen, de traditionele kloof tussen links en rechts te overbruggen en draagkracht te creëren. Illustratief voor deze gang van zaken is dat het brisante *banlieue*-dossier aan Fadela Amara werd toebedeeld. Deze vrouwelijke staatssecretaris is van Algerijnse komaf, ex-voorzitter van 'Ni Putes Ni Soumises' en socialist. Het door haar gelanceerde deltaplan voor de voorsteden, *Espoir Banlieues*, presenteerde de president trouwens zelf in januari 2008. Volgens critici is deze ouverture echter vooral een poging centrum-links te verzwakken en Sarkozy's eigen machtsbasis – de UMP – te versterken.



Leunend op deze machtsbasis, wil Sarkozy de verzorgingsstaat en het pensioenstelsel moderniseren en de arbeidsmarkt flexibiliseren. In feite wordt sinds de zomer van 2007 elk denkbaar beleidsterrein omgewoeld: onderwijs en justitie, defensie en zorg, milieu en infrastructuur. In Sarkozy's optiek hangen al deze domeinen met elkaar samen. Voor het afkondigen van omstreken maatregelen schrikt hij niet terug. Maar hij is geen politicus die zijn oor te luisteren legt of op basis van charisma de Fransen overtuigt. Maatregelen worden – in de beste Franse etatistische traditie – verordonneerd. Pas als gevoelige kwesties, zoals financiële autonomie voor universiteiten en de sluiting van tientallen kazernes, tot protesten leiden, treedt de regering in overleg en worden beleidsvoor-nemens aangepast.

Sarkozy's speciale aandacht geldt de immigratie- en veiligheidsproblematiek, thema's waarmee hij de presidentsverkiezingen in 2007 won. Kenmerkend waren zijn uitspraken 'racaille' en 'nettoyer au Kärcher' die hij tijdens zijn ministerschap voor Binnenlandse Zaken deed – wat tot een lawine aan kritiek leidde. Immigratiestromen wil hij beheersbaar maken door middel van quotering en een strikt gehanteerd uitzettingenbeleid. Tegen illegalen (de 'jungle van Calais', september 2009) treden politie en justitie ferm op. Inzake links activisme (de 'negen van Tarnac') deinst de staat niet terug om van de in de afgelopen jaren uitgebreide anti-terroriswetgeving gebruik te maken.

Misschien is Sarkozy's benadering niet zozeer visionair of pragmatisch alswel voluntaristisch. Aanvankelijk kon zijn aanpak op ruime steun onder de bevolking rekenen. Maar eind 2007 kalfde die steun snel af. Zijn shocktherapie riep steeds meer weerstand op. De vraag is ook of deze aanpak werkt in een samenleving die in sociaal-economisch opzicht al jarenlang onder hoogspanning staat – letterlijk, getuige de grote belangstelling voor het verschijnsel zelfdoding op de werkvloer.

Zijn ruimte om te manoeuvreren als leider wordt verder beperkt door de complexe en grillige internationale context. Bij zijn aantreden beloofde Sarkozy de president van de koopkracht te zijn en de nationale schuld terug te dringen. Maar de financieel-economische *meltdown* van 2008 liet het overheidstekort – toch al niet gering – snel oplopen. De staatsschuld behoort inmiddels tot de hoogste in de Eurozone (8% van het BNP). Vooralsnog luidt de remedie: investeren. Voor 2010 heeft Sarkozy een nieuwe staatslening aangekondigd. Een commissie onder leiding van voormalige premiers Alain Juppé (UMP) en Michel Rocard (PS) adviseert welke sectoren profiteren van de vrijgekomen gelden.

Typerend, ten slotte, voor Sarkozy is zijn bijkans Amerikaanse optimisme: crises, politiek of econo-

misch, lijken hem niet te deren, maar sporen hem juist aan tot nieuwe pakketten maatregelen, nieuwe hori-zonten, nieuwe visies. Op 31 december 2008 sprak Sarkozy voor de tweede keer in zijn ambtstermijn de nieuwjaarsgroet uit via de televisie aan het Franse volk. Centraal stond de financiële crisis van 2008 en de wijze waarop hij had gereageerd: 'Depuis que les difficultés sont apparues je vous ai toujours dit la vérité et j'ai agi. C'était mon devoir. [...] l'immobilisme serait une faute.' Doen, handelen karakteriseert Sarkozy's leiderschap ten voeten uit.

### Conclusie

Uit de talrijke ideeën op zowel nationaal als internationaal gebied blijkt de mateloze ambitie van Sarkozy. Hij beschouwt zichzelf als hervormer en vernieuwer. Sarkozy is een leider die hoofdpijndossiers niet eindeloos voor zich uitschuift, maar die initiatieven ontplooit en die het volk in duidelijke bewoordingen de waarheid vertelt. Aan ronkende ideeën en grootse projecten, van *le grand emprunt* tot *le grand Paris*, geen gebrek. Een topzware agenda.

Maar wat zal er van alle hervormingsijver uiteindelijk beklijven? En verhult Sarkozy's extraverte communicatiestijl, zoals critici betuigen, niet een gebrek aan diepgang? Misschien is het nog te vroeg voor definitieve conclusies; Sarkozy is pas halverwege zijn termijn. In 2012 wordt duidelijk in welke mate hij er metterdaad in is geslaagd zijn torenhoge ambities te verwezenlijken. Daar zal mede vanaf hangen of de Fransen hun *hyperprésident* een tweede ambtstermijn gunnen.

### Noten

- 1 Michaël Darmon, *La vraie nature de Nicolas Sarkozy*, Parijs, 2007; Alain Badiou, *De quoi Sarkozy est-il le nom?*, Parijs, 2007.
- 2 Claire Artufel & Marlène Duroux, *Nicolas Sarkozy et la communication*, Parijs, 2006.
- 3 Maarten van der Roest, *Nicolas Sarkozy*, Amsterdam, 2008.
- 4 Alfred van Staden, *De roep om leiderschap in de internationale politiek. Zijn de grote staatslieden verdwenen?*, Assen: Van Gorcum, 2008, blz. 75.
- 5 Artufel & Duroux, a.w. noot 2, blz. 89; Philippe Ridet, *Le président et moi*, Parijs, 2008.
- 6 Charles Jaigu, 'Sarkozy fait une rentrée sur les chapeaux de roue', in: *Le Figaro*, 2 september 2009, blz. 3.
- 7 Toespraak Nicolas Sarkozy tot parlementariërs en de Parijse gemeenteraad, 7 januari 2009 (zie: [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr)).
- 8 Jan Willem Brouwer, 'Sarkozy en het EU-voorzitterschap. Is Frankrijk terug in Europa?', in: *Internationale Spectator*, maart 2008, blz. 160-164.

---

**Dr N.G. Pas**, historicus en romanist, is als universitair docent verbonden aan het Instituut voor Media Studies van de Universiteit van Amsterdam.

# Berlusconi de Ridder: uitstralend leiderschap van een politiek ondernemer in wonderland

Welke Europese regeringsleider durft het aan publiekelijk te verkondigen een nieuwe spits te willen kopen voor zijn voetbalclub, in casu AC Milan? En welke Europese regeringsleider zou het lef hebben naar aanleiding van een voor hem ongunstige beslissing van het Constitutionele Hof inzake politieke onschendbaarheid zichzelf toe te juichen. Om vervolgens 'Viva Italia, viva Berlusconi!' uit te roepen?<sup>1</sup> Deze voorbeelden kunnen met gemak worden aangevuld met talrijke andere controversiële gebeurtenissen. Ze duiden erop dat de Italiaanse regeringsleider geen doorsnee politicus is en dat hij niet aarzelt de rechtsstaat te provoceren, als het hem zo uitkomt. Vooral dat laatste is kennelijk herhaaldelijk het geval geweest, gemeten aan de vele juridische processen die hem boven het hoofd hangen. Berlusconi is nu in vier rechtszaken verwickeld. Een eerste, waarin hij aangeklaagd is omdat hij zijn Britse advocaat, David Mills, zou hebben betaald om een valse verklaring af te leggen; het proces begint deze maand. Een tweede heeft betrekking op financiële onregelmatigheden in Mediaset, het bedrijf waarvan hij eigenaar is. En dan zijn er nog twee 'bevroren' rechtszaken over een andere financiële onregelmatigheid (Mediatrade) en vanwege vermeende omkoping van senatoren.

## *Il Cavaliere*

Waarom kan Berlusconi desondanks nog steeds op een behoorlijke steun rekenen van de publieke opinie? De verbluffende zwakte van de verdeelde oppositie is hierop gedeeltelijk een antwoord. Ook de werkgeversorganisatie Cofindustria, bij monde van haar voorzitter Emma Marcegaglia, sprak immers recent nog haar steun uit voor verdere hervormingen van het land onder Berlusconi en keerde zich tegen een regering van technocraten.<sup>2</sup>

Sinds deze zomer begint de steun voor Berlusconi overigens wel langzaam af te nemen. Dit houdt verband met de onthullingen in de Italiaanse pers over wilde privéfeestjes met veel – publiekelijk vastgelegd – bloot. Daarnaast lijkt ook het geduld van het Vaticaan op te zijn na de publicatie van een vernietigend boek van zijn (bijna ex-) vrouw, Veronica Laro.<sup>3</sup> Dat is een tegenvaller voor Berlusconi. Het Vaticaan

stemde tot nog toe in met zijn beleid ter bevordering van familiewaarden. Zijn interventie bij een euthanasiekwesitie, die Italië dit jaar weken in zijn greep hield, kon op veel waardering van het Vaticaan rekenen. Maar het tijdperk nu te keren. Berlusconi is echter voor de duivel niet bang. De krant *Il Giornale*, beheerd door zijn broer Paolo Berlusconi, retireerde de kritiek van het Vaticaan met een aanval op Dino Boffo, hoofdredacteur van het rooms-katholieke dagblad *L'Avvenire*, vanwege diens vermeende homoseksualiteit. Dit voorbeeld geeft bij uitstek aan hoe sterk de verstremgeling van Berlusconi's zakelijke en politieke belangen is. Deze verstremgeling is een van de veel opgemerkte kwalen van het huidige Italiaanse leiderschap.

De centrale vraag is hoe we Berlusconi's leiderschap kunnen duiden. Hoewel het wellicht nog erg vroeg lijkt voor een grondig oordeel, is het zonneklaar dat we hier te maken hebben met een uniek politicus in de moderne Italiaanse parlementaire geschiedenis. Is hij boven komen drijven op de maalstroom van de politiek-historische veranderingen in Italië na de Koude Oorlog? Of is zijn leiderschap toe te schrijven aan zijn persoonlijke kwaliteiten? Of is het wellicht een combinatie van beide?

## Levensloop

Berlusconi's *curriculum vitae* leest als een spannend jongensboek. Hij is wat sociologen een 'social climber' zouden noemen: begonnen als eenvoudige verkoper van ditjes en datjes en entertainer op cruiseschepen slaagt hij er, dankzij een vacuüm in de overheidsregulering, in een lokale kabeltelevisiezender over te nemen en gestaag een media-imperium op te bouwen. Fininvest, zijn financiële houdstermaatschappij, vertegenwoordigt thans tientallen bedrijven, waaronder uitgeverij Mondadori en voetbalclub AC Milan. Voorts bezit hij drie grote – succesvolle – commerciële televisiezenders. Met recht kan men spreken van een indrukwekkend zakenimperium.<sup>4</sup>

In 1994 gaat Berlusconi de politiek in, volgens sommigen een overstap met als doel onschendbaarheid te verkrijgen in corruptieprocessen. Die overstap van ondernemerschap naar politiek is niet geheel onverwacht,

want hij verkeert al langer in politieke kringen. Zo is hij goed bevriend geweest met Bettino Craxi (1934-2000), bijgenaamd 'il Tedesco', vanwege diens imago van een efficiënt regeringsleider. Een jaar na toenmalige leider van de socialistische partij vluchtte uit Italië naar Tunesië vanwege – veelzeggend – een corruptieonderzoek. Een jaar na de oprichting van zijn politieke beweging *Forza Italia* in 1993 wordt Berlusconi meteen al premier van een overigens politiek wankel kabinet. Opnieuw bekleedt hij dezelfde functie – met vallen en opstaan – tussen 2001-2006, en sinds mei 2008 staat hij voor de vierde keer aan het roer van de Italiaanse staat.

Wat zijn Berlusconi's drijfveren? In ieder geval etaleert hij een tomeloze ambitie een dominante politieke rol te spelen. Hij bedient zich daarbij bij voorkeur van het Amerikaanse politieke discours. Zijn toespraken, zijn houding, ja, zijn gehele 'image-building' refereren aan een wereld van universele waarden van vrijheid en democratie, rechtvaardigheid en welvaart.<sup>5</sup> Het zijn echter 'geleende', geen doorleefde beelden die hij oproept. Met evenveel gemak opent hij tegelijkertijd een aanval op de Italiaanse ('linkse') justitie die onderzoek doet naar corrupte politici en zakenlui. En op kritiek van binnen- en buitenlandse media reageert hij als door een wesp gestoken. Mede hierdoor staat hij op voet van oorlog met een groot deel van de niet in zijn zakenimperium opgenomen Italiaanse

instantie een 'vergruizing' opgetreden van het gehele politieke spectrum, gekenmerkt door versplintering van de eertijds grote volkspartijen en de opkomst van (nieuwe) politieke bewegingen, zoals de separatistische *Lega Nord* en Berlusconi's *Forza Italia*.

Sinds medio jaren '90 heeft de politiek zich georganiseerd in – globaal – twee blokken, te weten een centrum-rechts blok (*Lega Nord, Popolo di Libertà*) en een centrum-links blok, sinds 2007 verenigd in de *Partito Democratico* (PD). Alle politieke partijen concentreren zich electoraal op het politieke 'midden'. De invloedrijke commentator van de *Corriere della Sera*, Massimo Franco, wijst naar aanleiding van de recente uitslag van de Europese verkiezingen echter op de fragiliteit van dit 'bipolaire' politieke systeem in Italië.<sup>7</sup>

De fase van 'ontideologisering' in de Italiaanse politiek ging dus gepaard met een snelle erosie van het klassieke partijenstelsel. Berlusconi's *Forza Italia* was geen klassieke politieke partij met een ledenbestand, maar vooral een eenmansbeweging. Hetzelfde gold en geldt voor Umberto Bossi's separatistische en xenofobe *Lega Nord*. Sinds het ontstaan in dit voorjaar van *Il Popolo della Libertà*, een fusie van Berlusconi's *Forza Italia* met de *Alleanza Nazionale* van Gianfranco Fini, heeft de partijvorming weer enigszins aan kracht gewonnen. De *Partito Democratico*, een amalgaam van

### *Berlusconi kan nog steeds op behoorlijke steun van publieke opinie rekenen*

pers, terwijl ook buitenlandse media het moeten ontgelden: Berlusconi heeft zelfs een comité in het leven geroepen dat de hem onwelgevallige berichtgeving moet traceren. Het begrip persvrijheid ligt hem niet in de mond bestorven.

#### **Politieke cultuur**

Volgens Peter Fritzsche heeft de politieke cultuur van Italië zich na de oorlog in ten minste vier fasen ontwikkeld.<sup>6</sup> Hij onderscheidt in zijn boek als vierde en voorlaatste stadium (1980-1985) de 'verwundbare und flexibele Democratie', waarin veel continuïteit te bespeuren valt met voorafgaande fasen. In de lijn van Fritzsche treedt na 1989 een nieuwe ontwikkelingsfase in, wellicht het meest passend te definiëren als het *tijdperk van de ontideologisering*. Residuen van 'oude', voorafgaande tijdperken zijn nog terug te vinden in het mediabestel. De televisiezenders RAI 1 en RAI 2 zijn tot op heden nog steeds keurig verdeeld volgens het 'rechts' (christen-democraten vooral) – 'links' (socialisten en anderen) schema. De grote ideologieën zijn na 1989 echter, zoals bijna overal in Europa, op hun retour en grotendeels onzichtbaar geworden in het politieke debat. In plaats van de ideologisch-politieke tweedeling tussen 'links' en 'rechts' is er in Italië in eerste

verscheidene partijen, presenteert zich graag als erfgenaam van de communistische, christen-democratische en socialistische partij. Door het heterogene karakter en de chronische leiderschapscrisis loopt deze partij flinke electorale schade op. Misschien dat met de recente verkiezing van Pier Luigi Bersani een einde komt aan de leiderschapscrisis in de PD.

De ontideologisering heeft verder het pad geëffend voor de opkomst van de huidige maatschappelijke staat van de 'mediacrazia'. Hierin heeft 'beeld' of beeldvorming ideologie verdreven als motor van het openbare politieke leven. Indien Berlusconi ook zijn greep op de staatstelevisiezenders van RAI zal vergroten, zo betoogt Ilvio Diamanti, zal zelfs een 'democrazia personalizzata' dreigen.<sup>8</sup>

Ondanks de 'stille revolutie' die is opgetreden in het partijstelsel, is er gelijktijdig sprake van continuïteit. Het cliëntelisme bijvoorbeeld blijft een hardnekkig fenomeen in Italië en tiert welig. De scheiding tussen 'paese legale' en 'paese reale' ('es gibt das Gesetz und es gibt das Leben') blijft eveneens een wezenskenmerk van de Italiaanse samenleving. De rol van de georganiseerde misdaad en de banden tussen politiek en misdaadclans behoren ook tot de constanten. De 'rivoluzione giudiziaria' van 1993, bedoeld om

de overheids corruptie te beteugelen, heeft inmiddels sterk aan kracht en betekenis ingeboet.

Los van bovenstaande ontwikkelingen spreekt men nu al meer dan vijftien jaar over constitutionele hervormingen, die Italië van een parlementair systeem naar een meer presidentieel systeem moeten voeren. Zodra de hervormingen, die een Italiaanse variant van het Britse 'devolutie' genoemd mogen worden, door het parlement worden goedgekeurd, zullen er nieuwe verkiezingen worden gehouden. De invoering van deze hervormingen zal het Italiaanse staatsleven aanzienlijk veranderen, maar daarvoor moet nog een lange politieke weg worden bewandeld.

Voorlopig steunt Berlusconi nog op een comfortabele, solide meerderheid in het parlement. Van zijn huidige coalitiepartners zou alleen *Lega Nord* de stekker uit het kabinet kunnen trekken. Zij heeft aangekondigd verkiezingen te willen, als de constitutionele hervormingswet zou worden verworpen. Los daarvan kunnen de spanningen tussen Berlusconi en Gianfranco Fini, de officieuze kroonprins van *Popolo della Libertà*, eveneens tot verdere onrust leiden. Fini zal bij gelegenheid zeker zijn kans grijpen Berlusconi op te volgen.

### Leiderschap

Berlusconi kan niet als een charismatisch leider in weberiaanse zin worden getypeerd.<sup>9</sup> Politieke legitimiteit ontleent hij immers niet aan bovennatuurlijke kwaliteiten: het woord charisma is inmiddels 'gesecculariseerd'. De huidige betekenis daarvan is simpelweg 'uitstraling'.<sup>10</sup> Dit moderne charisma is vanwege de toegenomen rol van de media vooral 'televisiecharisma'. Het moderne charisma is voorts als het ware 'gedemocrateerd', dat wil zeggen: het wordt bij wijze van spreken door het volk verleend. Deze volksgunst voorziet klaarblijkelijk in een behoefte de verhouding tussen overheid en volk van een 'messiasfactor' te voorzien. Maar er zit een keerzijde aan dit messiasachtige zelfbeeld. Het 'moderne volk' is aan snelle sentimenten onderhevig en als gevolg daarvan kan een leider zijn charisma snel verliezen. Het tijdperk van de charismatische leider is daarom per definitie een instabiel tijdperk, concludeert Olsthoorn.

De regeringen die Berlusconi tot nu toe leidde, kenmerken zich door zijn 'can do'-mentaliteit, die on-Italiaans aandoet, maar in brede kring als een verademing wordt ervaren. Hierbij kunnen we aantekenen dat Berlusconi de kunst verstaat, daarbij geholpen door zijn media-imperium, zijn verdiensten goed te verkopen. Hij aarzelt bijvoorbeeld niet communistische fantomen uit het verleden op te roepen om zichzelf als redder des vaderlands te portretteren.

Berlusconi is altijd meer een 'televisiebaron' dan een 'krantenbaron' geweest. Televisie hoort bij hem, want 'beeld' past ook meer bij hem dan taal. Hij kan

dan misschien welbespraakt zijn, maar hij is beslist geen begenadigd redenaar. Bovendien is zijn gevoel voor humor nogal plat, zoals veelvuldig in de internationale arena is opgevallen. Het buitenlandse beleid schijnt bij hem sowieso tot 'photo opportunity' te zijn gereduceerd.<sup>11</sup> Zijn zelfbeeld en de wijze waarop hij zichzelf graag presenteert, zijn die van een arme sloeber die zich heeft opgewerkt tot een invloedrijk politiek leider, die Italië van de ondergang heeft gered en met de (mannelijke) Italianen een voorkeur deelt voor voetbal, het goede leven en mooie vrouwen.

Isaiah Berlin merkte op dat staatslieden het beste kunnen worden gezien als artiesten, met intuïtie en verbeelding als belangrijke eigenschappen.<sup>12</sup> Deze twee eigenschappen kunnen Berlusconi zeker niet ontzegd worden. Als aanvulling op de zoektocht naar de plek die politiek leider Berlusconi in een theoretisch kader zou kunnen innemen, dient nog te worden stilgestaan bij de typologieën van leiderschap. De categorie opportunisme ('het doel heiligt de middelen') komt nog het meest in aanmerking. Berlusconi hoort in deze categorie thuis, naast bijvoorbeeld de voormalige Duitse bondskanselier Gerhard Schröder.<sup>13</sup>

In grote lijnen past Berlusconi in het 'moderne' charismatische beeld van een politiek leider, dat in Italië met het nieuwe tijdperk van ontideologisering samenvalt. Maar nu dreigt Berlusconi met de keerzijde van de 'messiasmedaille' geconfronteerd te worden. Zijn troon vertoont kleine scheurtjes.<sup>14</sup> Subjectieve begrippen als onkreukbaarheid en moraal zijn weliswaar geen vereisten voor staatsmanschap, maar een *faux pas* kan het aureool van onkreukbaarheid van een leider danig aantasten. En juist dat aspect lijkt Berlusconi nu op te breken vanwege zijn chronisch gevecht met de Italiaanse justitie over corruptiezaken. Berlusconi is gedwongen onevenredig veel energie en tijd te investeren in de invoering van immunitetswetgeving ten gunste van hemzelf. En daar is de recente ophef over wilde feestjes in aanwezigheid van prostituees nog bijgekomen.<sup>15</sup> Zijn populariteit lijdt echter minder onder de beproevingen dan verwacht. Hij mengt zich nog immer met een natuurlijke souplesse onder de – politiek zeer cynische – bevolking. Gevoegd bij zijn voorkeur Italië te besturen alsof hij een bedrijf leidt, zou dat een verklaring voor de beperkte schade tot nu toe kunnen zijn.

### Tot slot

Het is dus nog niet zo eenvoudig politiek leider Berlusconi in een schema of theoretisch kader in te passen. 'Modern charismatisch', 'artiest', 'opportunist', 'televisiebaron' – het zijn misschien relevante termen, maar ze blijven toch enigszins onbevredigend. Ze gaan namelijk voorbij aan de historische context waarin veranderingen plaatsvonden en nog steeds plaatsvinden. Eerder komt een associatie op met de



denkbeelden van zijn vroegere landgenoten Vilfredo Pareto (1848-1923) en vooral Gaetano Mosca (1868-1941). Beiden sloegen in hun tijd met veel pessimisme de opkomende massacultuur gade. Berlusconi belichaamt en bespeelt gelijktijdig deze massacultuur. Hij behoort eveneens tot de 'classe dirigente', de minderheid die volgens Mosca noodzakelijkerwijs de samenleving 'beheert'.<sup>16</sup> De huidige politieke klasse waartoe Berlusconi behoort, lijkt echter een sterk politiek-maatschappelijk kompas te ontberen. Hij heeft zelf nooit de indruk gewekt zich te willen, of kunnen, onttrekken aan de heersende politieke cultuur van het cliëntelisme en de deelname aan parallelle machtsstructuren in de Italiaanse samenleving.

Is Berlusconi daarmee ook meer een (typisch) product van de Italiaanse politieke cultuur dan hij zelf voorgeeft of denkt te zijn? Deze vraag kan nog niet volledig worden beantwoord. Hij lijkt in ieder geval gepreoccupeerd door zijn eigen vergankelijkheid, getuige de wijze waarop hij zich opzichtig jeugdig tracht voor te doen.<sup>17</sup> Het pleit voor hem dat hij daarbij niet zo ver gaat als Mao Zedong, die op hoge leeftijd een woeste (Gele) rivier overzwom, of als zijn 'broeder-vriend' Poetin, die ostentatief op wilde dieren jaagt. De voorlopige conclusie moet daarom luiden dat 'Il Cavaliere' Berlusconi zowel de menselijke vergankelijkheid als de continuïteit van het Italiaanse politieke stelsel vertegenwoordigt.

#### Noten

- 1 De aanleiding was dat het Constitutioneel Hof had bepaald dat de wet-Alfano (genoemd naar de minister van Justitie Angelino Alfano) vier regeringsfunctionarissen immuniteit verleent, te weten: de premier, de president van de Republiek en de voorzitters van de twee Kamers. Deze wet zou in strijd zijn met de Italiaanse grondwet.
- 2 La Repubblica.it, 12 oktober 2009 ([www.repubblica.it/2009/10/sezione/politica/giustizia-13/marcegaglia-berlusconi](http://www.repubblica.it/2009/10/sezione/politica/giustizia-13/marcegaglia-berlusconi)).
- 3 Een van de vele stenen des aanstoots betrof het kandidaat stellen door Berlusconi van een aantal aantrekkelijke vrouwen voor het Europees Parlement aan de vooravond van de laatste Europese verkiezingen.
- 4 Overigens zijn niet alle investeringsplannen van een leien dakje gegaan. Zijn plannen om de Standa-supermarktketen als onderdeel van een ambitieuze consumptiekringloop te exploiteren, mislukten; zie Paul Ginsborg, *Silvio Berlusconi. Television, Power and Patrimony*, Londen/New York: Verso, 2005, hoofdstuk 2.
- 5 *Ibid.*, blz. 103.
- 6 Peter Fritzsche, *Die politische Kultur Italiens*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, 1987.
- 7 'L'Italia riemerge dalle urne europee meno bipartita e apparentemente meno berlusconiana', Massimo Franco, 'Il fronte del nord', in: *Corriere della Sera*, [http://www.corriere.it/editoriali/09\\_giugno\\_08/franco\\_0479boa4-53db-11de-b645-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/editoriali/09_giugno_08/franco_0479boa4-53db-11de-b645-00144f02aabc.shtml). Berlusconi's *Popolo della Libertà* werd de grootste partij (35%); *Lega Nord* de derde partij (10%). De centrum-linkse PD werd tweede, met 26% van de stemmen.
- 8 Ilvio Diamanti, 'Il nuovo partito mediale di massa', in: *La Repubblica*, 7 september 2009.
- 9 Deze paragraaf is ontleend aan Van Stadens discussie in: Alfred van Staden, *De roep om leiderschap in de internationale politiek. Zijn de grote staatslieden verdwenen?*, Assen: Van Gorcum, 2008, vooral hoofdstuk 3, blz. 27-61. Idem maar bondiger, Johan Olsthoorn, 'Obama heeft het, Kennedy en Caesar hadden het', in: *Filosofie Magazine*, jrg. 18, nr. 7, -2009, blz. 38-43.

<sup>10</sup> Olsthoorn, *a.w. noot 9*, blz. 43.

<sup>11</sup> Het Italiaans buitenlands beleid inzake Iran, Rusland en Libië heeft hem weinig vrienden in Europa opgeleverd.

<sup>12</sup> Van Staden, *a.w. noot 9*, blz. 33.

<sup>13</sup> Bennis en Nanus, geciteerd in Van Staden, *a.w. noot 9*, blz. 39. Het voorbeeld van Schröder is van Van Staden, de vergelijking van de auteur (AB).

<sup>14</sup> Bas Metsers in: *NRC Handelsblad*, 19 september 2009.

<sup>15</sup> Er schuilt ironie in het feit dat, tien jaar na de historische ontmoeting tussen Paus Johannes II en de toenmalige (communistische) premier Massimo d'Alema, een breuk dreigt tussen de huidige premier en het Vaticaan.

<sup>16</sup> Terwijl Pareto zich in de jaren 1930 bekeerde tot het fascisme, koos Mosca uiteindelijk voor het parlementaire stelsel.

<sup>17</sup> Berlusconi wordt ook wel als een (feminien) 'verleider' getypeerd, zie Ginsborg, *a.w. noot 4*, blz. 122-131.

Dr A. Boxhoorn is directeur van de Atlantische Commissie.

### Barre blunders van Berlusconi

*Wie op links stemt, is mentaal gehandicapt en hoort in een psychiatrisch ziekenhuis thuis.*

*President Obama is 'zongebruind'.*

*De fascistische dictator van Italië, Mussolini, zou nooit iemand hebben gedood en verzetsstrijders alleen met vakantie hebben gestuurd.*

*Tegen de Duitse Europarlementariër Schulz zei Berlusconi dat hij 'perfect' zou zijn voor de rol van kampbeul in een film over de Tweede Wereldoorlog.*

*Ik ben de Jezus Christus van de politiek.*

*Na het nieuws van de afschuwelijke aardbeving in Abruzzo, die in april 2009 meer dan 200 doden eiste, steekt Berlusconi de bevolking van de stad Aquila, genoodzaakt tot een tijdelijk onderkomen in tentenkampen, een hart onder de riem met de volgende opmerking: 'ze moeten het beschouwen als een weekendje op de camping.'*

*In september 2001 haalt Berlusconi de woede van de islamitische naties op de hals met de uitspraak dat de westerse beschaving superieur is aan de islamitische cultuur.*

*In Rusland, waar veel journalisten worden vermoord, maakte hij tijdens een persconferentie een gebaar alsof hij de journalisten met een machinegeweer beschoot.*

# Barack Obama als leider: tussen hoop en vrees

Elke Amerikaanse president krijgt na zijn aantreden een wittebroodstijd. Iedereen wil alles weten over de nieuwe 'first dog' en de kleur van de nieuwe gordijnen, maar de pers houdt het leuk. Beginnersfouten worden door de vingers gezien. De kersverse bewoner van het Witte Huis mag zijn draai vinden, zijn staf aan het werk zetten en de bureaucratie laten wennen aan een andere kapitein.

Ook Barack Obama is deze 'honeymoon' gegund geweest, maar sinds de zomer van 2009 is de stilte oorverdovend voorbij. De stemming mag dan nog niet totaal zijn omgeslagen, de media raken wel steeds meer gepolariseerd en de publieke opinie gaat blijkens Rasmussens *tracking polls* daarin mee. Zowel het percentage dat Obama's koers 'sterk afkeurt' als het aantal fervente verdedigers stijgt.

Wat valt er inmiddels over Obama te zeggen? Dat elke succesvolle president kleur moet bekennen en tegenkrachten oproept? Of hebben de commentatoren gelijk die beweren dat de president als leider faalt omdat hij noch weet wat hij wil, noch doet wat hij zegt?

tuur hadden verzet, klaar hadden gezeten om in hun negatieve verwachtingen bevestigd te worden. In het kielzog van het *Fox-network*, eigendom van Rupert Murdoch's *News Corporation*, bundelden rechtse bloggers en internetsites hun krachten in een frontale aanval op de 'crypto-communist' en 'crypto-islamist' in het Witte Huis. Het wekt gezien de massaliteit van de kritiek en de middelen die werden aangewend – ook in deze oorlog was de waarheid het eerste slachtoffer – geen verwondering dat Obama's 'approval rating' in een vrije val terecht kwam.

De president ging zelf niet vrijuit. Wat hij in het openbaar over het nieuwe stelsel te zeggen had, bracht weinig duidelijkheid over de uiterst complexe materie. Ook liet hij zich verleiden om, net als zijn opponenten, de man in plaats van de bal te spelen. Op 9 september volgde zijn tegenzet in de vorm van een toespraak tot beide huizen van het Congres: '[T]he politically safe move would be to kick the can further down the road – to defer reform one more year, or one more election, or one more term. But that's not what the moment calls for.'<sup>1</sup>

*President Obama zit nu lang genoeg in het Witte Huis om enig inzicht te geven in wie hij is en waar hij voor staat. De kritiek zwelt aan, maar de brede steun die hij aan het begin genoot, is nog niet geheel weggeëbd. Hoe de trends te duiden? Dit artikel doet een poging tot een eerste evaluatie van Obama's leiderschap.*

## Populariteit

Toe- of afname van populariteit is geen doorslaggevende graadmeter bij het doorlichten van Obama's eerste jaar, maar gezien de publieke waardering bij zijn aantreden ook weer niet zonder betekenis. Eind juli 2009 kwam Obama's populariteit voor het eerst onder de vijftig procent terecht (minder dan de helft van de ondervraagden toonde zich tevreden). Dit was vooral te wijten aan de discussies over de hervorming van het zorgstelsel. De tegenstanders van Obama's plannen roerden zich fel en riepen het spookbeeld op van socialisatie en een on-Amerikaans dwangstelsel: dit was precies wat van een typische 'deficit-spender' en 'serial nationalizer' als hij verwacht mocht worden.

Uit de kritiek bleek dat degenen die zich in de campagne van 2008 het sterkst tegen zijn kandida-

Wat zulke retoriek ook waard is, daags erna bleek uit peilingen dat twee op de drie ondervraagden het een overtuigend verhaal hadden gevonden. Obama's populariteit in het algemeen was weer iets gestegen. Vanaf dat moment bleef de situatie min of meer stabiel, afgezien van het al genoemde verschijnsel dat zowel supporters als critici radicaliseerden.

*Populariteit voorgangers.* Een vergelijking met de lotgevallen van andere presidenten is nuttig voor een zuiver perspectief op Obama's populariteitscurve. Opiniepeilingen zijn rond 1940 in zwang geraakt, dus pas vanaf dat moment zijn er min of meer betrouwbare gegevens beschikbaar. De cijfers voor Truman (1945-1953), Eisenhower (1953-1961), Kennedy (1961-1963), Reagan (1981-1989), Clinton (1993-2001) en Obama geven het volgende beeld. Truman maakte

qua populariteit een nog vliegender start dan Obama, maar eindigde na bijna acht jaar lager dan wie ook, hoofdzakelijk vanwege de oorlog in Korea. Clinton begon laag en vormt daarmee de enige uitzondering op de regel dat een president tijdens zijn tweede termijn gemiddeld minder populair is dan tijdens zijn eerste. Ondanks (of dankzij?) de affaire rond Monica Lewinsky had Clinton bij zijn vertrek in 2001 van alle genoemde leiders de hoogste score.

Geen van de genoemde presidenten is tijdens zijn ambtsvervulling altijd boven de 50 procent gebleven.<sup>2</sup> Alle presidenten zijn in de eerste helft van hun eerste termijn geconfronteerd met spectaculair verlies van populariteit, met uitzondering van George H.W. (vader) Bush, die geholpen werd door de inval van Irak in Koeweit (1990) en de enorme overwinning in de eerste Golfoorlog (1991).<sup>3</sup> Wat Obama is overkomen, zegt, met andere woorden, weinig over wat er nog komen gaat en is in ieder geval beslist niet uitzonderlijk. Gezien de vrij ruime overwinning die hij in november 2008 boekte en de euforie die daarna in sommige kringen losbarstte, kon een terugslag haast niet uitblijven.

### Wisselwerking

Over euforie gesproken, in het buitenland nam die in het najaar van 2008 en het voorjaar van 2009 een nog veel hogere vlucht – op het groteske af. Was er een wisselwerking met Obama's positie in eigen land? Een Nederlander zou zich misschien vereerd voelen als de wereld warme gevoelens koestert voor een landgenoot, maar in Amerika werkt dat anders. Denk bijvoorbeeld aan de speech die – toen nog – presidentskandidaat Obama op 24 juli 2008 afstak in Berlijn, ten overstaan van zo'n tweehonderdduizend overenthousiaste Duitsers. In de voorafgaande dagen was er volop over gespeculeerd of hij met zijn sprekerstalent dezelfde geestdrift zou kunnen wekken als John F. Kennedy in 1963 met 'Ich bin ein Berliner'. Hoewel Obama's rede geen enkel retorisch hoogstandje bevatte en wat dat betreft dus een beetje tegenviel, was zijn optreden een doorslaand succes. De magie had zijn werk gedaan, schreven de kranten. Was het Amerikaanse publiek daar blij mee? Integendeel, zo lijkt het. Bij sommige opiniepeilers was in de curve die de ontwikkeling van zijn populariteit gedurende 2008 weergaf, na 24 juli juist een dip te zien.

Europa vinden veel Amerikanen geen erg sympathiek continent. Het laat 'ons' in Irak het vuile werk doen, zoals het meestal langs de zijlijn probeert te blijven staan als er een zware klus moet worden geklaard. Nee, als Obama daar op handen gedragen werd, kon er wel eens iets goed mis zijn met de man; 46% van het Amerikaanse publiek was, zoals uit een peiling van Rasmussen bleek, in die dagen van mening dat Europa beter af zou zijn als het 'meer op Amerika

ging lijken', terwijl slechts 29% het tegenovergestelde vond – de rest had geen duidelijke overtuiging. Vooral de Republikeinse respondenten waren het eerste standpunt toegedaan; de Democratische kiezers waren kritischer over hun eigen land.

Obama's Berlijnse pleidooi voor meer Atlantische samenwerking viel daarmee bij het thuisfront in dore aarde. Zijn buitenlandse reis – hij was ook naar Afghanistan en Irak geweest – bezorgde hem hoe dan ook niet het beoogde prestige als wereldleider. Bij alle waardering die hij langzamerhand kreeg als kandidaat voor het presidentschap, vond een meerderheid van de kiezers toen nog dat de Amerikaanse veiligheid bij een Republikein in betere handen was dan bij een Democraat. Pas helemaal aan het einde van de campagne keerden Obama's kansen ook op dit terrein. De les? Het zal Amerika een zorg zijn hoe de rest van de wereld over zijn president denkt. Alleen een kleine geïnformeerde voorhoede laat de 'soft power' die in Obama's internationaal prestige tot uitdrukking komt, als positieve factor meewegen in de eigen oordeelsvorming. En de mening van Europa doet er al helemaal weinig toe. In elke verkiezingscampagne zou naast het briefje 'The economy, stupid!' een sticker met 'Bruuskeer Europa en je stijgt in de polls' op zijn plaats zijn.

Ook in de binnenlandse verhoudingen speelt populariteit een minder grote rol dan men zou verwachten. Er wordt bijvoorbeeld beweerd dat het Congres scherp in de gaten houdt hoe de 'approval rating' van 's lands leider zich ontwikkelt en dat het zijn eigen stemgedrag aanpast aan de trends. De redenering is dan dat als een populaire president met een wetsvoorstel komt, dit *a priori* op minder bezwaar stuit dan een wetsvoorstel van iemand die heel laag scoort in de peilingen. Maar hoe logisch dit ook klinkt, in de praktijk blijkt nergens dat het Huis van Afgevaardigden en de Senaat hun huik naar de wind van de presidentiële populariteitscijfers hangen. Uit politicologisch onderzoek valt dat verband niet op te maken.<sup>4</sup>

### Buitenlands beleid

Vanuit het buitenland krijgt Obama nog herhaaldelijk lof toegezwaaid voor zijn onbevangenheid in internationale aangelegenheden. Vastgelopen kwesties los-trekken en wantrouwen over Amerika's bedoelingen wegnemen staan, nog merkbaar hoog op de agenda. Tegelijk blijkt dat sommige problemen te taai zijn om op te lossen met een open blik en een andere toon. Na het in kaart brengen van wat er wringt, moet op de onbevangenheid daadkracht volgen. Schort het daaraan?

Het is nog rijkelijk vroeg daarover iets pertinents te zeggen. Wie bijvoorbeeld geneigd is met enige spijt te constateren dat de partijen in het Midden-Oosten nog

onvoldoende stevig zijn toegesproken (met de koppen tegen elkaar zijn geslagen, zo men wil), moet meteen erkennen dat zo'n strategie alleen in bepaalde gevallen werkt. Dat de missies van speciale gezant George Mitchell nog geen herstel van vertrouwen tussen Israël en de Palestijnen hebben gebracht, zegt op zich zelf niets. Een kwestie die al decennia als een zware schaduw over de hele wereldpolitiek hangt, kan niet in een handomdraai, met wat concessies van de ene of de andere kant, worden opgelost. Wie dat denkt, koestert onredelijke verwachtingen en dicht Obama en Mitchell magische gaven toe. In dat licht kan het een goed teken zijn dat de Arabische wereld spreekt van 'het niet nakomen van de beloften van Kairo' (waar Obama op 4 juni 'a new beginning' aankondigde) en Israël zich tegelijk beklaagt over de vooringenomenheid – of zelfs de antisemitische grondtoon – van het nieuwe beleid. De partijen zijn gewend geraakt het conflict als een *zero-sum game* te beschouwen. Elk compromis is dan verdacht. Zolang zij elkaar maar als voorlopige winnaar aanwijzen en Obama de schuld geven, is er echter nog niets verloren.

Wat de – vooral door Israël zo betreurde – toenadering tot Iran op langere termijn waard is, staat nog te bezien. Aan Europa, dat graag vanuit zoveel mogelijk bronnen in zijn energiebehoeften voorziet, zal het niet liggen. Dat vindt de al bereikte verbetering van de betrekkingen met deze mega-olieproducent (waarin veel Europees geld is geïnvesteerd) pure winst. Verdeelder wordt gereageerd op het schrappen of aanpassen van het raketschild. Het *missile defence shield* dat in Polen (raketten) en in de Tsjechische Republiek (een radarsysteem bij de stad Brdy) geplaatst zou worden, is door de Amerikanen steeds verkocht als een maatregel tegen schurkenstaten ('rogue states') à la Iran. Rusland had er zijn eigen ideeën over. Het beschouwde – niet onbegrijpelijk – zichzelf als mogelijk doelwit, wat de Verenigde Staten ook beweerden, en had nog de meeste moeite met het zoveelste bewijs dat de Amerikanen zijn voormalige invloedssfeer tot de hunne hebben gemaakt. Nadat Obama op 17 september had laten weten van het raketschild af te zien, reageerde Moskou opgelucht. Er trad meteen een verbetering van de relaties tussen de twee landen in. Hoewel Israël – uiteraard – altijd heeft beseft dat het raketsysteem heus niet alleen tegen Iran zou worden gericht, was het voor de regering-Netanyahu een onaangename gewaarwording dat Amerika zijn besluit officieel baseerde op overwegingen van 'new intelligence, cost and technical feasibility'. Vooral dat eerste trok de aandacht. De bedreiging die Teheran vormt, wordt kennelijk anders geïnterpreteerd. En: het is de Amerikanen dus menens met een nieuwe benadering van het Midden-Oosten.

Ook voor de Polen en de Tsjechen was het een pijnlijk geval. Zij trokken een neutraal gezicht en stelden het voor alsof er weinig veranderd was. Tusk (premier van Polen) en Fischer (premier van de Tsjechische Republiek) toonden officieel begrip en spraken vertrouwen uit dat hun landen een rol zullen spelen in het beloofde 'versimpelde' verdedigingssysteem.<sup>5</sup> De dit voorjaar afgetreden premier Topolánek van Tsjechië sprak echter andere taal. Zijn reactie kwam neer op: 'Heb ik daarvoor mijn nek zo uitgestoken?'. In Polen had Lech Walesa het over 'bondgenoten zonder rug-gengraat' – dat Obama een mede-Nobelprijswinnaar zou worden, wist hij nog niet. Het juichen van diverse NAVO-partners, waaronder in het bijzonder Duitsland, maakte de zaak nog een graadje erger.

De genuanceerde of positieve reacties in Europa speelden in Amerika zelf opnieuw géén rol van betekenis, althans niet aan de positieve kant. Links was er al aan gewend en rekende zich niet meer rijk. Rechts – nog afgezien van de echte conservatieven, voor wie het buitenland sinds het einde van de Koude Oorlog niet meer bestaat – had voor de beleidswijziging geen goed woord over. *Minority leader* Mitch McConnell (Republikeinse Senator voor Kentucky) noemde de beslissing 'shortsighted and harmful to our long-term security interests'. Hij nam het op voor Polen en de Tsjechische Republiek: 'We must not turn our backs on two loyal allies in the War on Terror.'<sup>6</sup> Een verband leggen met de bescherming van Oost-Europa tegen Rusland kon hij natuurlijk niet zomaar, aangezien Bush zelf altijd heeft volgehouden dat het raketschild alleen tegen 'rogue states' was gericht. Daarom bracht hij Rusland op een subtielere manier ter sprake en heette het dat Obama het wapensysteem alleen had mogen 'wegonderhandelen' in ruil voor concrete steun van Poetin en Medvedev in de strijd tegen Iran.

### De Nobelprijs

Onlangs maakte het Nobelcomité bekend dat Barack Obama dit jaar de prestigieuze vredesprijs zal krijgen.<sup>7</sup> Het is paradoxaal dat iemand die hem succes toewent bedenkingen zou kunnen hebben, maar gezien de omstandigheden valt deze toekenning te betreuren. Obama is niet de eerste Amerikaanse president met een Nobelprijs. Wel is hij verreweg de *smelste* winnaar. De anderen ontvingen de onderscheiding pas in hun tweede termijn (Theodore Roosevelt in 1906; Woodrow Wilson in 1919) of lang na het presidentschap (Jimmy Carter in 2002).<sup>8</sup> Toen Alfred Nobel in 1895 bij testament de vredesprijs instelde, had hij kandidaten op het oog die 'shall have done the most or the best work for fraternity between nations, for the abolition or reduction of standing armies and for the holding and promotion of peace congresses'.



Het is zeer de vraag of Obama al aan Nobels eisen heeft voldaan – heeft *kunnen* voldoen. Hij ontvangt de prijs vanwege zijn ‘extraordinary efforts to strengthen international diplomacy and cooperation between peoples’. Die inspanningen zijn er zeker geweest. Als het gaat om concrete successen, houdt de wereld echter de adem in, want alle lastige knopen moeten nog worden doorgehakt. Het is waar, ‘only very rarely has a person to the same extent as Obama captured the world’s attention and given its people hope for a better future’. Maar een Nobelprijs voor de kunst aller ogen op zich te laten vestigen en hoop te verschaffen, kan net zo goed uitpakken als een kus des dood. De al hoge verwachtingen worden nu torenhoog, de kans op een mislukking nog groter dan hij al was.

Obama’s goede speech bij het horen van het nieuws (‘I do not view it as a recognition of my own accomplishments, but rather as an affirmation of American leadership on behalf of aspirations held by people in all nations’) neemt niet weg dat hij beter anders had kunnen reageren. ‘Thanks, but no thanks’; kon men niet beter nog eens terugkomen, na verloop van tijd, om te zien of de hoop echt was verzilverd? Dat zou wijsheid geweest zijn. Denk aan 1973, toen de Vietnamees Le Duc Tho de prijs weigerde – tot nu toe de enige weigering in de geschiedenis van de Nobelprijs – vanwege de voortdurende oorlogssituatie in zijn land. Daarmee won hij meer respect dan zijn medewinnaar Henry Kissinger, rond wiens reis naar Oslo een luchtje van cynisme kwam te hangen. Zonder Nobels morele molensteen om de nek kregen Le Duc Tho en de zijnen meer speelruimte om de Parijse akkoorden met de Amerikanen later ongeldig te verklaren.

### **Common ground?**

Obama’s beleid zou voorlopig kunnen worden geïnterpreteerd als een rusteloze zoektocht naar ‘common ground’.<sup>9</sup> Voor alle binnen- en buitenlandse kwesties geldt dat vanuit de punten van overeenstemming een stap naar echte oplossingen mogelijk kan zijn. In de acht jaren die aan Obama’s presidentschap voorafgingen, heeft Amerika’s polariserende koers onnodig veel bondgenoten voor het hoofd gestoten en de relatie met landen als Rusland en China op scherp gezet. Verandering kreeg en krijgt daarom brede steun. Na een jaar van binnenlandse schermutselingen over het zorgstelsel en de nog steeds toenemende staatschuld en tal van initiatieven in het buitenland is er over Obama’s aanpak het nodige aan goeds te zeggen, maar blijft de aard van zijn leiderschap vaag. Sommige progressieve commentatoren in eigen land wraken zijn voorzichtigheid, andere vinden dat hij teveel concessies doet om vrienden te maken. Van rechts krijgt hij nog steeds heel weinig krediet, wat voorzichtig is

uitgedrukt als wordt meegerekend wat er allemaal opstijgt uit de moerassen van internetsites.

In Europa, daarentegen, bestaat veel waardering voor de ‘reset’ van de betrekkingen die Hillary Clinton tijdens haar bezoeken beloofde. Nu de kredietcrisis lijkt te temperen, is er hoe dan ook één bron van meningsverschillen minder. Maar uiteindelijk zal Europa Barack Obama beoordelen op concrete daden, niet op zijn charme of goede manieren. Dat heeft Jimmy Carter ondervonden, wiens reputatie in Europa van grote hoogte kwam en op de bodem van een diepe put belandde. Wat bijvoorbeeld als de *Conservatives* met hun Europa-scepsis in *Downing Street* komen te zitten? Wat blijft er dan van de ‘reset’ over? Het dossier-Afghanistan is een tikkende tijdbom. Weet Obama een ontsnappingsroute? Wat als de huidige dooi tussen Moskou en Washington niet doorzet, als er geen doorbraak komt in het Midden-Oosten of de relatie met China te lijden krijgt van een dollarcrisis? Het blijft nog even afwachten of die nette man in het Witte Huis dan een vuist kan maken.

### **Noten**

- <sup>1</sup> *The New York Times*, 10 september 2009.
- <sup>2</sup> Eisenhower, bijna even stabiel als Clinton, maar anders dan Clinton in zijn tweede termijn minder populair dan in zijn eerste, daalde in 1958 heel even onder de 50%.
- <sup>3</sup> <http://www.usatoday.com/news/washington/presidential-approval-tracker.htm>.
- <sup>4</sup> Harvey G. Zeidenstein, ‘Presidents’ Popularity and Their Wins and Losses on Major Issues in Congress: Does One Have Greater Influence over the Other?’, in: *Presidential Studies Quarterly*, jrg. 15, 1985, 2 (voorjaar), blz. 287-300. ‘It (...) seem[s] (...) that whether a president is an able legislative leader does not directly affect his popularity, and his popularity does not directly affect his legislative leadership.’ Dit onderzoek is misschien gedateerd, maar ook nadien is er nooit een verband aangetoond.
- <sup>5</sup> Tijdens de bezoeken van vice-president Joe Biden aan Warschau en Praag (21-23 oktober 2009) kregen beide landen de garantie dat er voor hen een taak zal zijn weggelegd in een ‘revamped’ plan voor een raketsysteem.
- <sup>6</sup> <http://mccconnell.senate.gov/record.cfm?id=317911&start=21> (website McConnell).
- <sup>7</sup> De vredesprijs wordt toegekend door een comité dat bestaat uit leden van het Noorse parlement. Toen Nobel de prijs instelde, waren Zweden en Noorwegen nog verenigd in een staatkundige unie. In Noorwegen – dat pas in 1905 geheel onafhankelijk werd – bestond een sterke vredesbeweging. Dit was voor Nobel de reden om te bepalen dat de Noorse *Storting* (het parlement van het semi-autonome land) de prijs zou toekennen.
- <sup>8</sup> Wilson en Carter waren geen omstrede winnaars, maar Roosevelt wel. Zelfs *The New York Times* moest hard lachen, toen hij (‘the most warlike citizen of the United States’) de vredesprijs kreeg. Zie hierover: Irwin Abrams, *The Nobel Peace Prize and the Laureates*, New York, 1988, blz. 57-58.
- <sup>9</sup> Zoals Leon Wieseltier doet in *The New Republic* van 27 oktober 2009.

---

**Prof. dr D.F.J. Bosscher** is hoogleraar Nederlandse en Amerikaanse (politieke) geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

# Strijd om leiderschap binnen de EU

## Een nieuw Parlement, Barroso-II en de

De nieuwe samenstelling van het Europees Parlement – wie ligt daar (nog) wakker van? Toch heeft de stem-busslag van juni 2009 dankzij enkele institutionele mechanismen een beslissende *impact* op de Europese Commissie en de Europese Raad. Europartijen maken van deze mogelijkheden gretig gebruik. De politisering van de instellingen van de Europese Unie die zij voorstaan, heeft bovendien verregaande consequenties voor het machtsevenwicht binnen en tussen het Parlement, de Commissie en de Europese Raad en voor wie uiteindelijk de politieke leiding in handen neemt binnen de EU.

### Een nieuw Parlement

De verkiezingen voor het Europees Parlement hebben in het voorjaar van 2009 nauwelijks ophef veroorzaakt. Hoe zou het ook? ‘Europese’ verkiezingen bestaan niet. Van 4 tot 7 juni werden in de lidstaten van de Unie afzonderlijke verkiezingen gehouden waarvan de optelsom der resultaten de samenstelling van het Europees Parlement bepaalt. Omdat de verkiezingen ‘nationaal’ worden georganiseerd, zijn ook de kandidaten en de thema’s ‘nationaal’. En, niet onbelangrijk, omdat ook de media binnen de lidstaten opereren – de gespecialiseerde EU-pers uitgezonderd – worden de Europese verkiezingen stevast verbinnenlandst. Het is alsof regionale tv-zenders het monopolie zouden hebben op de berichtgeving over de nationale verkiezingen. De afgelopen vijf jaar zijn er geen noemenswaardige initiatieven genomen om aan dit euvel iets te verhelpen. Dat er geen echte Europese verkiezingen hebben plaatsgevonden, laat staan een Europese campagne, hoeft dus geen verbazing te wekken.

En toch. Europartijen, waarvoor in dergelijke *second-order elections* geen rol lijkt weggelegd, trachten sinds jaar en dag hun lidpartijen op één lijn te krijgen in de aanloop naar de verkiezingen. Dat lukt niet altijd en het resultaat is ook niet altijd indrukwekkend. Zo blinken Europese verkiezingsprogramma’s meestal niet uit in helderheid en worden ze niet door alle lidpartijen als (even) bindend beschouwd. Europartijen beseffen dit. Ze zijn zelf vragende partij om de stem-busslag te ‘europeaniseren’. Sinds kort hebben ze daar ook het geld voor. Een deel van de toelage die ze via het Europees Parlement ontvangen, mag tijdens de verkiezingscampagne worden ingezet. Maar structureel verandert er dus niets. Zo hebben Europartijen geen greep op de selectie van de kandidaten en de sa-

menstelling van de kieslijsten. Wie dus uiteindelijk in de fracties zitting neemt, ontsnapt volledig aan de controle van de Europese partijleiding.

Europartijen zijn evenwel creatief. Ze proberen via allerlei wegen de verkiezingscampagne te ‘politiseren’. Terwijl voorheen de rol van de Europartijen bij de start van de nationale campagnes was uitgespeeld, barstte dit voorjaar de strijd pas goed los nadat het Europees Parlement was ontbonden. Zo spaarde de Partij van Europese Socialisten (PES) enkele dagen vóór 7 juni de kritiek op haar politieke tegenstrevers niet, onder meer door te waarschuwen voor de ‘*Twelve Terrible Candidates*’, die volgens de PES niets positiefs bij te dragen hadden in het nieuwe Parlement. Pittig detail: als enige uit de Lage Landen prijkte ook Nederbelg Derk Jan Eppink op deze lijst.<sup>1</sup> De strijd was aan de scherpe kant, aangezien de PES van plan was de Europese Volkspartij (EVP), die sinds 1999 de grootste fractie in het Europees Parlement was geweest, van haar troon te stoten. Dankzij het vertrek van de Britse Conservatieven uit de EVP-fractie, de economische crisis en de gebrekkige populariteit van tal van centrumrechtse regeringsleiders, hoopte de PES opnieuw de grootste fractie te worden.

Dat bleek uiteindelijk anders uit te pakken. Dat de EVP een goede score zou behalen, was in de peilingen voorspeld. Maar dat de fractie nagenoeg even groot zou blijven, zelfs na het vertrek van de Britse Conservatieven en de Tsjechische ODS van president Václav Klaus, had niemand voorzien. Hier en daar verloor een lidpartij of werd een *status quo* als een overwinning gevierd. De ruime zeges in onder meer Frankrijk, Polen en Hongarije maakten echter veel goed, net zoals de relatief goede scores in Italië en Duitsland. De zogenaamde *ruk naar rechts* is daarmee een feit. Voor het eerst sinds de rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement in 1979 is de overwinning zowel in de kleine als in nagenoeg alle grote lidstaten eenduidig: winst voor de EVP. Qua getalsterkte nemen christendemocraten en conservatieven opnieuw één derde van de parlamentszetels in en, belangrijker, de afstand ten opzichte van de andere fracties is sterk toegenomen. De nieuwe EVP-fractie is nu ongeveer even groot als de tweede en de derde grootste fractie samen.<sup>2</sup>

### Greep op het Commissievoorzitterschap

De groeiende rol van de Europartijen heeft niet alleen interne gevolgen voor de werking van het

# permanente voorzitter van de Europese Raad

Europees Parlement. De meest zichtbare en politiek wellicht belangrijkste 'overwinning' is de greep die het Parlement in de loop der jaren heeft gekregen op de keuze van de voorzitter van de Europese Commissie. Tot enkele jaren geleden was de aanstelling van de Commissievoorzitter het absolute voorrecht van de staatshoofden en regeringsleiders. Dat sinds het Verdrag van Maastricht de termijn van de Commissie min of meer was gaan samenvallen met de legislatuur van het Europees Parlement, veranderde daar in de jaren '90 nauwelijks iets aan (maar het bleek nadien wel een doorslaggevende factor). Tot in 1999 de EVP voor het eerst sinds lange tijd de Europese parlementsverkiezingen won, maar tegelijk moest vaststellen dat haar score geen enkele invloed had op de Europese Commissie. Integendeel, Romano Prodi werd nog vóór de stembuslag aangesteld tot Commissievoorzitter en een meerderheid van zijn commissarissen, allen voorgedragen door de lidstaten, was van linkse huize. Daar veranderde een rechtse Parlementszege niets aan.

Binnen de Europese Conventie wisten de Europartijen echter voldoende vertegenwoordigers te mobiliseren die een weerslag van de verkiezingsuitslag op de aanduiding van de Commissievoorzitter niet ongenegen waren. In de Europese Grondwet stond daarom gestipuleerd dat de Europese Raad in zijn voordracht rekening zou moeten houden met de uitslag van de Europese verkiezingen. Het Grondwettelijk Verdrag nam deze bepaling over. En zo geschiedde. Nog vooraleer het Verdrag in werking was getreden – na de negatieve referenda in Frankrijk en Nederland zou daarvan voorlopig niets terecht komen – claimde de EVP na haar overwinning in juni 2004 het recht uit haar politieke familie een kandidaat-Commissievoorzitter voor te dragen. Aanvankelijk was de Belgische premier Guy Verhofstadt kandidaat, maar onder meer vanwege verzet vanuit de EVP haalde hij het niet. Na enkele tactische manoeuvres slaagde de EVP in haar strategische opzet: EVP-kandidaat en toenmalige Portugese premier José Manuel Barroso werd de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie.<sup>3</sup>

Daarmee was de politisering van het voorzitterschap van de Commissie nog niet ten einde. Dat de staatshoofden en regeringsleiders in hun voordracht rekening moesten houden met de uitslag van de Europese verkiezingen, bleef in het Verdrag van Lissabon over. Maar de twee grootste Europartijen gingen

tijdens de verkiezingscampagne van 2009 nog een stap verder. Ook nu liep de politiek vooruit op wat strikt juridisch verworven was: ze maakten de nieuwe Commissievoorzitter tot inzet van de campagne voor het EP, weliswaar naast andere, meer gebruikelijke thema's, die veeleer van inhoudelijke aard waren. Tijdens haar verkiezingscongres begin april 2009 droeg de EVP Barroso voor als 'haar' kandidaat om de komende vijf jaar de Commissie opnieuw te leiden. De PES van haar kant was sterk gekant tegen een tweede mandaat voor Barroso, net zoals de groenen en een deel van de liberalen. De PES slaagde er evenwel niet in een valabele tegenkandidaat in het strijdperk te gooien. Haar vertegenwoordigers in de Europese Raad hadden reeds hun steun aan Barroso toegezegd en ook intern was er onvoldoende eensgezindheid om PES-voorzitter en voormalig Deens premier Poul Nyrup Rasmussen te steunen als alternatief voor Barroso. Dit belette de PES niet om, samen met de groenen, expliciet campagne te voeren tegen Barroso, net zoals de EVP sterk de kaart *pro* Barroso trok.<sup>4</sup> Dat de voorzitter van de Commissie de inzet werd van een verkiezingscampagne en dat bovendien die campagne sterk gepersonaliseerd was, dat was nog nooit vertoond.

## De wording van Barroso-II

De overwinning van de EVP bij de Europese verkiezingen werd op die manier een *conditio sine qua non* voor een tweede ambtstermijn van Barroso. Maar paradoxalerwijze bleek die expliciete steun ook een handicap in het overtuigen van de andere politieke families. Dat was al onmiddellijk in de aanloop naar de constitutieve zitting van het Europees Parlement medio juli duidelijk. De staatshoofden en regeringsleiders hadden op hun juni-top unaniem Barroso voorgedragen voor een nieuw mandaat aan het hoofd van de Europese Commissie. En de EVP en de PES gooiden het in die periode op een traditioneel akkoord wat de interne machtsdeling in het Europees Parlement betreft, te beginnen met het voorzitterschap van het Parlement. Maar dit was lang niet voldoende om Barroso van een leien dakje door het Parlement te loodsen. De Europarlementsleden moeten immers bij gewone meerderheid de voordracht door de Europese Raad goedkeuren. En daar waren talrijke nieuwverkozenen niet happig op, zo onmiddellijk na een verkiezingscampagne waarin velen Barroso waren afge-

vallen. Tegen de wil in van de EVP-fractie slaagden de andere politieke fracties erin de stemming uit te stellen tot na het zomerreces. Officieel heette het dat de parlementsleden meer tijd nodig hadden om de kandidatuur van Barroso te onderzoeken. Feitelijk kochten verscheidene fracties tijd om een politieke bocht voor te bereiden.

Wat er ook van zij, een bijkomende nieuwigheid deed geruisloos haar intrede in de strijd tussen Parlement en Commissie: de kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie zocht op basis van een politiek programma steun bij de fracties in het Europees Parlement. Zo stuurde Barroso een 40 pagina's tellend document naar alle Europarlementsleden waarin hij uit de doeken deed wat hij de komende vijf jaar met de Europese Commissie van plan was.<sup>5</sup> Dat gaf de fracties de mogelijkheid om te onderhandelen: in ruil voor wijzigingen in het document kon Barroso steun verwerven voor een tweede termijn. Begin september deed Barroso alle fracties aan. Bij de EVP-fractie betrof het een beleefdheidsbezoek: van de steun van de grootste fractie was hij zonder meer al verzekerd. Minder vriendelijk ging het er in de andere fracties aan toe. Bij de groenen was de sfeer veeleer vijandig en ook binnen de PES-fractie kon Barroso op weinig *goodwill* rekenen. De sleutel lag echter in handen van de liberale fractie. Met hun steun zou Barroso aan de noodzakelijke meerderheid in het Parlement geraken. Na enkele tegemoetkomingen – onder meer een afzonderlijke commissieportefeuille voor justitie, fun-

neer het Verdrag van Lissabon eenmaal in werking zou treden, aangezien de Commissievoorzitter dan een absolute meerderheid van de Parlementsleden zou moeten overtuigen. Maar een dergelijk scenario bleek al gauw voor het Parlement *a bridge too far* in zijn machtsstrijd tegen de Commissie, een strijd die het op middellange termijn dreigde te verliezen. Op velerlei terreinen heeft het Parlement de Commissie immers nodig als bondgenoot in zijn strijd voor meer Europese integratie.

Dit zal het Europees Parlement echter niet beletten nog tweemaal zijn tanden te laten zien vooraleer Barroso-II uiteindelijk van start zal kunnen gaan. Eerst moeten de kandidaat-commissarissen verschijnen voor de diverse parlementscommissies. Dat deze *hearings* geen schoonheidswedstrijd zijn, is vijf jaar geleden al aangetoond. Toen zag Barroso zich verplicht de Italiaan Rocco Buttiglione terug te trekken als kandidaat-commissaris Justitie en Binnenlandse Aangelegenheden nadat deze na enkele ongelukkige uitspraken de steun in de bevoegde parlementscommissie had verloren. Het gevaar was immers niet denkbeeldig dat een cascade aan wederzijdse veto's de voltallige Commissie finaal zou torpederen. Ook nu zal het geen wandeling in het bos worden. Barroso kan heel wat voetangels en klemmen verwachten. De uitdrukkelijke steun van de EVP is ook hier veeleer een nadeel dan een voordeel. In de parlementscommissies zitten immers voldoende politici die één of andere rekening, nationaal of Europees, te vereffenen hebben.

### *Wie uiteindelijk in fracties zetelt, ontsnapt volledig aan controle Europese partijleiding*

damentele rechten en burgerlijke vrijheden – zegde de liberale fractie haar steun toe. Dat dit bij monde van Guy Verhofstadt gebeurde, was een vreemde speling van het lot. De man die vijf jaar eerder het voorzitterschap van de Commissie aan zijn neus voorbij zag gaan, was nu als leider van de liberale fractie genoodzaakt steun te zoeken voor een tweede mandaat van Barroso.

Op 16 september vond dan uiteindelijk de stemming plaats. Barroso kreeg de steun van 382 Europarlementsleden; 219 stemden tegen, terwijl 117 zich van stemming onthielden. Aangezien de stemming geheim was, is officieel niet duidelijk geworden wie tot welk kamp behoorde. Alle waarnemers gaan er echter van uit dat Barroso een meerderheid haalde op basis van nagenoeg alle EVP-parlementsleden, een groot deel van de nieuwe, eurosceptische fractie 'Europese Conservatieven en Reformisten' en een groot deel van de liberale fractie, aangevuld met 'dissidente' stemmen uit de PES-fractie, wellicht afkomstig uit het Iberisch schiereiland en het Verenigd Koninkrijk. Even was er sprake van een tweede stemming wan-

Het wordt voor de Commissievoorzitter voorzichtig manoeuvreren, wil hij ook de tweede stemming, die over de *voltallige* Europese Commissie, overleven.

### **Quid de lidstaten?**

De samenstelling van de nieuwe Commissie wordt ongetwijfeld de *plat de résistance* voor Barroso. Niet alleen moet hij zich van de noodzakelijke steun in het Europees Parlement verzekeren; ook en vooral is hij gebonden aan de voordrachten van de kandidaat-commissarissen door de afzonderlijke lidstaten. En de optelsom van die afzonderlijke kandidaten is niet noodzakelijk wat Barroso zelf in gedachten heeft wat betreft spreiding van expertises, verhouding man-vrouw of de vertegenwoordiging van de verschillende politieke families. Het Europees Parlement heeft hier evenmin veel in de melk te brokkelen, integendeel. Dat er nu duidelijkheid over bestaat onder welk verdrag dit alles moet gebeuren (en dat intussen ook de uitslag van de *Bundestagswahl* bekend is), helpt natuurlijk. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december maakt alles-



zins dat de periode waarin de Commissie als *caretaker* optreedt, alleen bevoegd voor de afhandeling van lopende zaken, tot het minimum wordt beperkt en dat de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid meteen vice-voorzitter van de Europese Commissie kan worden.

Wie deze en alle andere posities zullen innemen, is allereerst een zaak van de lidstaten. Dat is sinds mensenheugenis het geval; recente verdragswijzigingen veranderen daar niets aan. De voordrachten blijven het privilege van de afzonderlijke lidstaten. In sommige landen is dit het prerogatief van de regeringsleiders; in andere dient rekening te worden gehouden met coalitiepartners. Maar dit betekent niet dat de (Europese) partijpolitiek hier volledig afwezig is. Parallel aan de toenemende politisering van de Commissievoorzitter is ook steeds meer aandacht gegaan naar de interne partijpolitieke evenwichten (of het gebrek daaraan) binnen de Commissie als geheel. Dat Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana een sociaaldemocraat is, terwijl Commissievoorzitter Barroso een EVP-etiket draagt, wordt niet als een probleem ervaren, integendeel. De verdeling van Europese topfuncties naargelang de politieke familie wordt als een bijkomend element in het creëren van een draagvlak, onder meer in het Europees Parlement, beschouwd.

Met de Voorzitter van de Europese Raad was dat uiteindelijk niet anders. Uiteraard behoort de aanstelling tot het voorrecht van de staatshoofden en regeringsleiders. En aangezien de Voorzitter de vertegenwoordigers van de lidstaten moet bestieren, lijkt daar zelfs vanuit democratisch oogpunt moeilijk een speld tussen te krijgen. Maar de vraag uit welke lidstaat de kersverse Voorzitter afkomstig zal zijn, was niet het enige criterium waarmee rekening werd gehouden. Het ging om een billijke geografische spreiding: er is immers al een Parlementsvoorzitter uit het Oosten (de Pool Buzek), een Commissievoorzitter uit het Zuiden (de Portugees Barroso) en een NAVO-secretaris-generaal uit het Noorden (de Deen Rasmussen). Het ging ook om iemand die in het hart van de Europese politiek zal laveren. Daarmee leken de kandidaten uit niet-Eurolanden hun ambities te kunnen opbergen. Kandidaten uit grote lidstaten lagen evenmin gemakkelijk, aangezien men terugkwam van de idee dat de Voorzitter ook het gezicht van de EU naar buiten toe moet worden en op voet van gelijkheid zou moeten spreken met presidenten in Washington, Moskou of Peking. Terecht overigens, aangezien voor die externe vertegenwoordiging reeds twee functies bestaan: de Commissievoorzitter voor de communautaire bevoegdheden en de Hoge Vertegenwoordiger annex vice-voorzitter voor het buitenlands beleid van de EU.

Wat tot voor kort ondenkbaar was, is dat ook voor deze functies met partijpolitiek rekening werd gehouden. De EVP bezit een ruime meerderheid in de Europese Raad. Dus leek het niet onlogisch dat de Voorzitter van de Europese Raad uit die politieke familie afkomstig is. De EVP eiste die functie dan ook op. Tegelijk was de socialistische familie geïnteresseerd in de (wellicht aantrekkelijker functie van) nieuwe Hoge Vertegenwoordiger. Dat kwam goed uit, aangezien de nummer één en de nummer twee van de Europese Commissie moeilijk uit dezelfde familie kunnen komen. De ironie wil dat vooral binnen de PES veel verzet bestond tegen de kandidatuur van Tony Blair. Het lijkt erop dat Gordon Brown dit niet tijdig of onvoldoende heeft ingeschat, waardoor hij uiteindelijk genoegen heeft moeten nemen met de promotie van Catherine Ashton tot EU-buitenlandminister. De houding van de PES bracht ook de EVP wat het wilde: het Voorzitterschap van de Europese Raad, met Herman Van Rompuy. Bovendien bestaat de kans dat met de aanduiding van een socialistische EU-buitenlandminister ook uit het stemmenreservoir van de PES geput kan worden bij de tweede stemming over de nieuwe Commissie-Barroso.

En zo komt het Europees Parlement, de motor van de politisering van de EU, toch opnieuw in het vizier. Via een omweg langs de Commissie en de Europese Raad weet de EVP haar dominante positie te bevestigen en te verstevigen, likt de PES haar wonden en probeert ze haar huid duur te verkopen, terwijl de liberale familie in de kou blijft staan. De uitslag van de Europese verkiezingen mag dan misschien *second-order* zijn op nationaal niveau; op het niveau van de EU kan haar invloed op het nieuwe machtsevenwicht tussen de instellingen nauwelijks onderschat worden.

## Noten

- 1 Zie de PES-website: <http://www.pes.org/en/news/12-terrible-candidates>, 4 november 2009.
- 2 Steven Van Hecke, 'Een nieuwe koers voor Europa?', in: *Samenleving en Politiek*, juni 2009, blz. 47-54.
- 3 Zie het relaas van EVP-voorzitter Wilfried Martens: Wilfried Martens, *De memoires. Luctor et emergo*, Tiel: Lannoo, 2006, blz. 726-733 (voor een bespreking van dit boek zie de bijdrage van Jan Werts in deze aflevering van de *Internationale Spectator*, blz. 646-647).
- 4 Zie bijv. <http://www.tellbarroso.eu> (4 november 2009). CES is het *Centre for European Studies*, de aan de EVP gelieerde denktank. Sinds 2007 worden stichtingen verbonden aan de Europartijen financieel ondersteund met geld van de EU.
- 5 José Manuel Barroso, *Political Guidelines for the Next Commission*, s.l., 3 september 2009. Aangezien alleen de voltallige Europese Commissie een politiek programma kan opstellen, gaat het hier om een niet-officieel document, dat alleen de persoon Barroso bindt.

---

**Dr Steven Van Hecke** is als postdoctoraal onderzoeker bij het FWO-Vlaanderen verbonden aan de onderzoeksgroep Europese en Internationale Politiek van de Universiteit Antwerpen. Hij is tevens gastdocent aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

# Kloof tussen EU en Burgers: zwartepieten tussen media en beleid

‘Europese verkiezingen, aan jou de keus’ – zo was de slogan waarmee de Europese Unie haar burgers op-trommelde voor de Europese parlementsverkiezingen van juni jl., maar ruim de helft van het kiezerspubliek in de EU gaf niet thuis en maakte helemaal geen keuze. Slechts 43% van de stemgerechtigden bracht zijn stem uit: een nieuw, teleurstellend laagterecord qua opkomstcijfers sinds de eerste, rechtstreekse Europarlementsverkiezingen in 1979. Uitspuwen doet de Europese burger de EU misschien niet, haar verwaarlozen des te meer.

De kloof tussen de EU en haar burgers lijkt nog eens flink uitgediept te worden en een Europese publieke sfeer is volgens sommigen niet veel meer dan een academische dagdroom. Indien we de klassieke definitie van Habermas volgen, kan zo’n publieke sfeer gezien worden als een maatschappelijk forum waarin elke burger betrokken is en de publieke autoriteiten verantwoording moeten afleggen. Door de opkomst van de *massamedia* zien we dat dit publieke debat hoofdzakelijk in de media wordt gevoerd. Hun rol in dit proces is dus absoluut niet te onderschatten. Uit onderzoeken naar een Europese publieke sfeer blijkt echter dat dit debat nog weinig gevoerd wordt binnen media op een transnationaal, Europees niveau. Concreet betekent dit dat media routineus op zoek gaan naar dat nationale of lokale kantje aan het Europese verhaal en het grotere, internationale kader nauwelijks belichten. Zo richtten nationale media de schijnwerpers steevast op de bijdrage van hun eigen leger tot de gezamenlijke, Europese operatie-*Atalanta*, die schepen voor de Somalische kust moet beschermen tegen de groeiende piraterij, en besteedden ze hoofdzakelijk aandacht aan de risico’s voor hun nationale zeehandel. Hoe de missie binnen de EU op poten werd gezet of hoe andere EU-lidstaten met de piraterij in de Golf van Aden omgaan, achtten nationale media dikwijls zelfs geen voetnoot waardig.

In de discussie over een Europese publieke sfeer doemt vervolgens al snel de *whodunit*-vraag op: wie is er verantwoordelijk voor dat de EU, ooit dat gekoesterde vredesproject, niet langer in het hart van iedere Europese burger genesteld zit? Traditioneel wordt met de vinger naar de media gewezen, want moeten zij, als middenvelder van de *civil society*, de doorsnee-burger niet bij de hand nemen en hem door

dat Europese, vaak institutionele geharrewar heen gidsen? Of moeten de EU-instellingen zelf het boetekleed aantrekken, omdat zij allereerst zichzelf mediageniek en sexy moeten maken met behulp van een sterk communicatiebeleid en daarvoor niet op de gratie van media en burgers moeten zitten wachten?

Hoewel dat partijtje zwartepieten tussen media en beleid voor een handvol geïnteresseerde *Europa-watchers* amusant vuurwerk oplevert, overschaduwet het een derde partij, zonder wie een Europese publieke sfeer zeker een lege huls blijft. De ontplooiing van zo’n publieke sfeer speelt zich namelijk af binnen een driehoeksverhouding tussen *beleid, media en burgers*, en is eerst en vooral een *bottom-up*-proces, dat behalve een solide communicatieaanpak en belangstellende media, geïnteresseerde en geïnformeerde *burgers* vergt. Daarnaast wordt de rol van nationale overheden, nationale parlementen en politieke partijen in dit proces nog te vaak over het hoofd gezien.

## Bubbels Europese publieke sfeer

Uit kwantitatief krantenonderzoek van de drie Vlaamse kranten *De Standaard*, *De Morgen* en *Het Laatste Nieuws* tijdens de twee weken vóór de Europese parlementsverkiezingen in 1999 en 2004 blijkt dat van een alomvattende Europese publieke sfeer in Vlaanderen bezwaarlijk sprake kan zijn. Daar waar de Vlaamse kwaliteitskranten (*De Standaard* en *De Morgen*) best wel de *driver’s seat* mogen opeisen binnen de europeanisering van de publieke sfeer, hinken hun collega’s van de populaire pers (*Het Laatste Nieuws*) immers flink achterop. Zo blijkt uit het onderzoek, waarbij alle secties van de kranten werden doorgenomen en bijvoorbeeld ook luchtige sfeerreportages werden meegeteld, dat de kwaliteitskranten de Europese verkiezingen (steeds) meer *in the picture* plaatsen en dat op hun pagina’s meer artikelen over de algemene, Europese politiek te vinden zijn dan bij de populaire kranten. Bovendien prijkt er op de voorpagina’s van de kwaliteitskranten meer EU-nieuws dan op die van de populaire krant en laten die dagbladen meer EU-actoren dan binnenlandse actoren opdraven in hun Europese verslaggeving. Het water tussen Vlaamse krantenredacties en Brussel is zeker niet altijd even diep.

Gevolg van die niet geheel onverwachte conclusie is dat in Vlaanderen veeleer bubbels van een elitaire Europese publieke sfeer ontstaan dan publieke fora waarin werkelijk alle burgers betrokken zijn en over de EU hun zegje kunnen doen. Gezien hun bereikcijfers, die driemaal hoger liggen dan die van kwaliteitskranten, krijgen populaire kranten hoe dan ook niet voor niets dat *epitheton ornans* opgeplakt en is voor hen in principe een grote rol binnen de europeanisering van de publieke sfeer weggelegd. Voorlopig laten zij zich echter niet casten voor die rol.

### Geen media-aandacht voor 'potverteeders'

Media lijken in eerste instantie de hoofdrolspelers in de ontsluiting van die transnationale club van politieke en economische elites en zogenaamde *epistemic communities* (van onder meer academici), door wie de Europese publieke sfeer nu voornamelijk bewoond wordt. Omdat de EU jaarlijks gezellig voort breidt aan haar honderdduizend pagina's tellende *acquis communautaire* en thans meer dan de helft van het nationale wetgevende werk sterk geleid wordt door die Europese besluitvorming, zijn er redenen te over de man-in-de-straat via zijn (online)krant, het radio-nieuws of avondjournaal wat meer op de hoogte te stellen van het Europese reilen en zeilen. Gezien de groeiende transparantie van de EU (denk aan de verwoede poging van de Europese Conventie in 2002 om contact te behouden met de burgers via haar website) en de flink toenemende macht van het Europees Parlement mag het mythische beeld van Europa als een in mist gehulde Olympus, waar vandaan allerlei wetgeving naar beneden komt dwarrelen, meer dan ooit op werkelijkheid getoetst worden.

Uit interviews met de hoofdredacteurs van *De Standaard* en *Het Laatste Nieuws* en met de journalist van *De Morgen* die af en toe over de EU schrijft, blijkt echter dat die waanvoorstelling ook binnen de journalistiek vast geworteld zit. De EU wordt door journalisten beschouwd als een mastodont die dagelijks een tsunami aan propaganda-informatie uitstoot over zaken die mijlen ver weg staan van de burgers, en die met zichzelf ernstig in de knoop ligt. Over de krantengrenzen heen rijst uit de interviews een consensus omtrent de rol die media spelen in de Europese publieke sfeer. 'Ik denk zeker dat media een rol te spelen hebben, maar aan de andere kant kan je niet het spel van anderen spelen, wij moeten de verantwoordelijkheid niet op ons nemen voor het resultaat ervan. Wat wij kunnen doen, is informatie aanbrengen en het debat voeden,' zo stelde de hoofdredacteur van *De Standaard*, de kwaliteitskrant die binnen het onderzoek van de EU-verslaggeving nog de meest hoopgevende resultaten liet zien.

Ook zijn evenknie van de populaire krant schuift maar al te graag de zwartepiet door naar de EU en antwoordt nogal kras op de vraag of Vlaamse media af en toe dan geen sprankje missiegevoel voelen opborrelen om de zin van de EU te duiden: 'Als wij een missie hebben, dan hadden we niet in de journalistiek moeten stappen, maar missionaris moeten worden want een krant kan onmogelijk iets promoten.' Om het beeld van media als ware steunbeer voor de europeanisering van de publieke sfeer in Vlaanderen compleet aan diggelen te gooien, geeft de hoofdredacteur van *Het Laatste Nieuws*, de krant die de meerderheid van de Vlaamse krantenlezers dagelijks onderhoudt over de belangrijkste nieuwsfeiten, graag nog mee dat hij de EU ziet als een groep 'potverteeders' zonder enige geloofwaardigheid en die te veel, over niets kakkend, vergaderen.

De algemene teneur in de interviews was dat *media* de EU met een *We'll meet again* wegwuiven en ondanks hun etymologische achtergrond *niet* langer dat vanzelfsprekende, middelste *doorgeefluik* willen zijn, totdat de EU haar tweede adem te pakken heeft en opnieuw haar bestaansreden voelbaar maakt. Tot die tijd is EU-nieuws het eerste waarop kranten en andere media beknibbelen en waarvoor ze terugvallen op internetbronnen en persagentschappen, die op hun beurt flink het mes zetten in hun *EU-output*. We drukken ons dus nog voorzichtig uit als we stellen dat uit onze interviews met degenen die beslissen wat er in de krant komt, blijkt dat Europa niet bepaald populair is bij de krantenredacties.

### Goednieuwsshow van Europese Commissie

Benieuwd richten alle ogen zich vervolgens op die andere partij die *incentives* kan geven aan de ontwikkeling van een Europese publieke sfeer, namelijk het beleid. Niet geheel tegen de verwachtingen in, wordt hier een opmerkelijk rooskleuriger beeld geschetst. Claus Sørensen, directeur-generaal van het DG Communicatie van de Europese Commissie, kan omschreven worden als een man wiens hand tamelijk snel gevuld is, want zijn visie dreigt meer dan eens een *goednieuwsshow* te worden. Volgens Sørensen zijn er namelijk tekenen van (horizontale)<sup>1</sup> europeanisering in de kleinste hoekjes terug te vinden, bijvoorbeeld in de heisa rond de Gazprom-crisis in 2008, na de kopstoot van Zidane in de WK-finale van 2006 en na de intrede van Haiders FPÖ in de Oostenrijkse regering. Elke gebeurtenis in de EU die bij u, mij en andere Europeanen een belletje doet rinkelen is, kortom, een mogelijke oprisping van de Europese publieke sfeer.

Sørensen legt de lat bovendien nog iets lager, aangezien hij ervan uitgaat dat de ontplooiing van zo'n sfeer 'depends for eighty percent on technology and things happening on the market place, new instru-

ments and channels, video and mobile phone, instant translation...’ De huidige technologische stroomversnelling is bijgevolg een godsgeschenk in zijn ogen en pogingen van de EU daarop in te spelen via video-clips, Blogosphere, Twitter, MySpace en Facebook versterken zijn geloof in de stelling dat de Europese publieke sfeer van kop tot teen een *bottom-up*-fenomeen is, waarin de Europese Commissie en het Europees Parlement slechts een stimulerende bijrol kunnen spelen.

Ondanks die optimistische visie kan en kon de EU het blijkbaar moeilijk nalaten dat proces een handje te helpen. Mede door de kater na de problematische ratificatie van het Verdrag van Maastricht in Denemarken, Frankrijk, Groot-Britannië en Duitsland begin jaren negentig en de dalende opkomstcijfers voor de Europese verkiezingen werd het duidelijk dat de lusteloze *permissive consensus* plaats moest maken voor groeiend scepticisme onder de EU-burgers. De periode van *integration by stealth* waarover Pascal Lamy, de kabinetschef van Commissievoorzitter Jacques Delors, zich liet ontvallen dat ‘the people weren’t ready to agree to integration, so you had to get on without telling them too much’ liep ten einde en de ideeën over het democratisch tekort van de EU vonden

worden in talloze beleidsdocumenten uitgenodigd om als eerste hun schouders onder het Europese informatiebeleid te zetten, terwijl de EU door die zelfde lidstaten nog vaak beschouwd wordt als een bedreiging van hun *raison d’être*. Het idee van een politieke unie, ondersteund door een gestroomlijnde communicatie, raakt dan ook een oud zeer van de lidstaten. Het interinstitutioneel akkoord ‘Communiceren over Europa in partnerschap’, dat Commissie, Parlement en Raad van de EU in oktober 2008 ondertekenden, mag dan op het eerste gezicht een mager, louter formeel beestje lijken, het pact lag politiek uiterst gevoelig. In zijn reactie op de verkiezingsuitslag van juni riep Commissievoorzitter Barroso bovendien de nationale politici nogmaals op zichzelf óók als Europese actoren te beschouwen en de oogkleppen af te zetten om zo boven het nationale debat uit te stijgen. Wachten op de *goodwill* van de lidstaten en hun politici ter verkrijging van meer en juiste communicatie over de EU, lijkt echter als wachten op Godot, gelet op het ‘Europese’ debat in Nederland, Frankrijk en Ierland, dat telkens deels vertroebeld werd door nationaal getouwtrek.

Dan toch maar alles inzetten op dat andere paard: de media? Ondanks de gefundeerde en realistische *bottom-up*-visie van de Europese Commissie die uit-

### *Europese sfeer is academische dagdroom*

hun voedingsbodem. Het ontwikkelen van een gedegen informatie- en communicatiebeleid was een van de eerste strohalmen waarnaar de EU reikte. Sørensen spreekt over een kantelmoment: ‘This was new for the Commission. For many years we didn’t realise we have to explain issues because things don’t come automatically. If people don’t get explanations they understand, you have a hole, some kind of vacuum, filled by prejudice.’ Na de verkiezingen van 2004 schonk de EU zichzelf daarenboven een eerste Commissaris die Communicatiestrategie als afzonderlijke *full time*-bevoegdheid kreeg toebedeeld, Margot Wallström uit Zweden. Zij wilde via de drie pijlers ‘*listening, communicating and going local*’ de kloof tussen de burgers en de EU verkleinen, maar ondanks vier sleuteldocumenten over het communicatiebeleid op haar conto,<sup>2</sup> kreeg de EU intussen uit de onderbuik van de Europese samenleving een Nederlands ‘neen’ en een Frans ‘non’ te incasseren tegen het ontwerp van een Europese Grondwet in 2005 en heeft Ierland een duchtig staaltje ‘filibusteren’ rond het Verdrag van Lissabon getoond.

#### **‘Spoon feeding machine’**

Opmerkelijk in die prille, maar potentievolle ontwikkeling van het communicatiebeleid is trouwens dat sterk de nadruk werd gelegd op de lidstaten. Die

gaat van de idee dat de Europese publieke sfeer een maatschappelijke *state of mind* is waarvan zij en de media de groei slechts (subtiel) kunnen ondersteunen, kaatst de Commissie, bij monde van haar directeur-generaal Communicatie, de bal nog even terug naar die media. Van een manipulerende propagandamachine waar de media de EU dikwijls mee vergelijken, wil Sørensen bijvoorbeeld niet horen, want zoals elke politieke entiteit op welk niveau dan ook prijst de EU volgens hem zichzelf aan met (soms gekleurde) informatie. ‘We don’t write press releases in order to get our proposal killed,’ bijt hij terecht van zich af. Aan de hand van een EU-kalender waarop journalisten kunnen zien welke belangrijke evenementen op stapel staan, wil zijn directoraat-generaal overigens flink snoeien in de overvloed aan informatie, waaraan hij zich zelf trouwens evenzeer stoort. ‘I don’t want to be asked to become a spoon feeding machine,’ stelt Sørensen, maar hij geeft toe dat de Commissie zich af en toe in het vaarwater van journalisten manoeuvreert door bijvoorbeeld ambtenaren van het directoraat-generaal Vertaling uit te zenden naar de nationale vertegenwoordigingen om persberichten van de EU van een lokale *touch* te voorzien. Die inmenging met de ‘vierde macht’ zou geen *must* zijn indien journalisten hun huiswerk correct zouden doen of daartoe ten



minste de tijd zouden krijgen van hun hoofdredacteurs, repliceert Sørensen ten slotte nuchter.

### Het publiek als doekje voor het bloeden

Dat onderhoudend potje bekvechten *tussen beleid en media* mag dan nog wel even doorgaan, het mag geenszins die derde, hoogst essentiële partij overvleugelen. U, ik en alle andere Europese burgers blijven immers de absolute inzet van het spel en gaan geenszins vrijuit. 'Je kunt het paard naar het water brengen, maar je kunt het niet laten drinken,' merkte de hoofdredacteur van *De Standaard* op en hij vat daarmee de cirkelredenering in deze samen. Het publiek wordt volgens de media namelijk warm noch koud van het Europese project en aangezien het zich niet de levieten laat lezen, *kunnen* kranten en andere media – gezien hun krimpemde verkoopcijfers en de vlijmscherpe, onderlinge concurrentie – eenvoudigweg niet veel aandacht schenken aan EU-nieuws, zelfs als ze dat zouden willen. Transnationale media behoeven immers in de eerste plaats een transnationaal publiek. Omdat media niet berichten over de werking van de EU, worden burgers evenmin geprikkeld om die instellingen in Brussel te leren kennen (uit het oog is uit het hart) en zitten ze vervolgens niet te wachten op artikelen of reportages over een politiek beleidsniveau waarvan ze de werking nauwelijks of in het geheel niet kennen.

Voor dat structurele euvel reiken Sørensen en de media opmerkelijk genoeg wel eenzelfde antwoord aan. Hun gelijksoortige voorstel om het kennis-, motivatie- en begripstekort van burgers op te krikken, situeert zich echter ver buiten hun eigen, directe invloedssfeer. Slechts een verandering van de Europese politieke cultuur is volgens hen het tovermiddel om meer mensen geïnteresseerd te krijgen in die Europese microkosmos. Europarlementsleden en politieke partijen dienen zich, met gebruik van wat ellebogen, meer *in the picture* te werken en de verhitte strijd in en tussen de Europese instellingen en lidstaten moet op straat uitgevochten worden in plaats van in Europese wandelgangen of achterafzaaltjes. 'The parties have to get out and do the fighting,' aldus Sørensen.

Ten slotte rijst spontaan nog de vraag of nationale media de geringe betrokkenheid van het publiek niet louter als doekje voor het bloeden gebruiken om dat Europese strijdtoneel, dat alsmaar aan bevoegdheden en belang wint, links te laten liggen. De Europese gang van zaken vergt toch enige vakkennis en journalisten krijgen nauwelijks de gelegenheid van hun hoofdredacties – waarvan overigens niet duidelijk is hoe diep hun kennis over de EU eigenlijk reikt – zich daarin te bekwamen. Op die manier worden de elitaire bubbels steeds kleiner en exclusiever en lijkt die

alomvattende Europese publieke sfeer niets meer dan een utopisch hersenspinsel.

### Noten

**1** In literatuur en onderzoek omtrent de Europese publieke sfeer wordt traditioneel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen *horizontale* en *verticale* europeanisering van de (nationale) publieke sfeer. Horizontale europeanisering houdt in dat nationale media belang hechten aan berichten over gebeurtenissen in andere EU-lidstaten en dat nationale actoren verwijzen naar *issues* en actoren uit die zelfde lidstaten. Wanneer nationale actoren verwijzen naar Europese actoren en *issues (bottom-up)* of Europese actoren opduiken in nationale debatten over Europese zaken (*top-down*), spreken we over verticale europeanisering.

**2** 'Action Plan to improve communicating Europe by the Commission' (2005); 'Plan D for democracy, dialogue and debate' (2005); 'White paper on a European Communication Policy' (2006, waarin expliciet de Europese publieke sfeer aangehaald wordt als doelstelling); en het interinstitutioneel akkoord 'Communicating Europe in Partnership' (2008).

---

**Annelies Van Brussel** is politicologe en werkt als journaliste voor het persagentschap Belga. **Petra Huyst** is onderzoeker bij het Centrum voor EU studies van de Universiteit Gent, waar zij zich bezighoudt met Europese identiteit en het communicatiebeleid van de EU.

# Het Oostelijk Partnerschap: nieuwe stuwkracht in de 'Ostpolitik' van de EU

Op 7 mei jl. werd tijdens een speciale top in Praag het Oostelijk Partnerschap gelanceerd. Dit initiatief, oorspronkelijk uit de koker van Polen en Zweden, beoogt de banden tussen de Europese Unie en haar Oostelijke buurstaten te versterken en daarmee, in de woorden van de Europese Commissie, 'op dit gebied een nieuwe richting in te slaan'.<sup>1</sup> Het gaat dan om de 'partnerlanden' Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland. Met het partnerschap wordt beoogd dat deze landen, in ruil voor beloningen en concessies van de zijde van de EU, economische, politieke en sociale hervormingen doorvoeren, en zo dichterbij het Europese model komen. Uiteindelijk, zo is de gedachte, zal dit de stabiliteit en veiligheid in Europa ten goede komen. De beloning waarmee *niet* wordt geschermd, is het EU-lidmaatschap; dit wordt niet expliciet uitgesloten, maar is in het kader van het Oostelijk Partnerschap niet aan de orde. In plaats daarvan wordt de Oostelijke partners toegang tot de Europese markt, vergrote mobiliteit in de EU en samenwerking op een breed spectrum aan beleids-terreinen in het vooruitzicht gesteld.

Het Zweeds voorzitterschap, dat 1 juli jl. van start ging, had als belangrijke taak de uitwerking van het Oostelijk Partnerschap verder gestalte te geven. Met het einde van dit voorzitterschap in zicht, is het zinvol in te gaan op de vraag wat de kans van slagen is van deze nieuwe 'Ostpolitik' van de EU en, vooral, wat de EU kan doen om deze kans van slagen te vergroten. Uitgangspunt daarbij is dat het initiatief zonder meer als een politiek belangrijk signaal moet worden verwelkomd. Tegelijkertijd echter vallen problemen te signaleren in het ontwerp van het Oostelijk Partnerschap; problemen die de implementatie ervan aanzienlijk zullen bemoeilijken. Deze kunnen alleen worden opgelost door een grondige *herziening* van de kant van de EU, wat bovenal een groot en langdurig *commitment* vereist.

## Tijd voor een nieuwe Oostelijke wind

Het Oostelijk Partnerschap moet worden gezien als antwoord op de kritiek op het Europees Nabuurschapsbeleid, het kader waarbinnen de betrekkingen van de EU met zowel de Oostelijke als de Zuidelijke (Noord-Afrika en Midden-Oosten) buurlanden sinds 2004 worden vormgegeven. De kritiek op het Nabuurschapsbeleid is vanaf het begin geweest

dat de doelstellingen en motieven niet duidelijk en aantrekkelijk genoeg waren en dat dit generieke beleidskader te weinig rekening hield met de grote onderlinge verschillen tussen de landen en de betrokken regio's (Oost en Zuid).<sup>2</sup>

De nieuwe Oostelijke lidstaten, Polen voorop, hadden voorts kritiek op de in hun ogen aanwezige voorkeursbehandeling van de Zuidelijke buurlanden. Die voorkeur zou blijken uit het feit dat het Zuiden een groter deel van het Nabuurschapsbudget krijgt (grofweg tweederde voor het Zuiden tegenover eenderde voor het Oosten) en het ontbreken van een officieel podium voor regionale samenwerking voor het Oosten, waar het Zuiden sinds 1995 het multilaterale Euro-Mediterrane partnerschap kent. Bovendien kreeg dit laatste recentelijk een nieuwe impuls met de lancering van Sarkozy's Unie voor de Mediterrane Regio. En dit alles terwijl op zijn minst enkele van de Oostelijke landen als Europees worden gezien en derhalve op enig moment het lidmaatschap van de EU zouden kunnen aanvragen.<sup>3</sup>

Ten aanzien van het Oostelijk Partnerschap heeft vooral het initiatief van Sarkozy als katalysator gewerkt. Dat initiatief diende in de ogen van de Oostelijke lidstaten beantwoord te worden met een versterkte inzet van de EU voor haar Oosterburen. Drie specifieke gebeurtenissen hebben daarbij de 'sense of urgency' vergroot en de totstandkoming van het Partnerschap versneld. Dat waren de Russisch-Georgische oorlog in augustus 2008; de gascrisis tussen Rusland en Oekraïne in januari 2009 en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor de EU; en de financieel-economische crisis, met haar grote invloed op de kwetsbare economieën van de Oost-Europese burens. Ze herinnerden de EU aan het risico van instabiliteit in de regio, de eigen energieafhankelijkheid en de consequenties daarvan voor het gehele continent.

## Een bilateraal en multilateraal traject

Evenals het Europees Nabuurschapsbeleid is het Oostelijk Partnerschap gebaseerd op de beginselen van *conditionaliteit* en *differentiatie*. In de praktijk houdt dit in dat de mate waarin een partner kan profiteren van wat de EU aanbiedt, afhangt van de bereidheid en het vermogen van dat land de door de Unie voorgestelde aanpassingen door te voeren. Daarmee is ook gezegd dat het hierbij om een *asymmetrische*

*vorm van samenwerking* gaat, met het partnerland als vragende partij en de EU die de condities stelt. Alleen door daaraan te voldoen, kan de partner dichterbij de EU komen.

Het Partnerschap voorziet 'samenwerking' op basis van een bilateraal en een multilateraal traject. In de *bilaterale* dimensie zijn diverse doelstellingen opgenomen. Een *eerste* wezenlijk element betreft het afsluiten van nieuwe, ambitieuzere, verdragen in de vorm van 'associatieakkoorden', waarin de voorwaarden voor en de terreinen van samenwerking tussen de EU en iedere partner worden vastgelegd. Ze zullen de huidige partnerschaps- en samenwerkingsakkoorden vervangen (alleen Wit-Rusland heeft, vanwege zijn mensenrechtensituatie, géén akkoord). Belangrijk onderdeel van de associatieakkoorden zal zijn het streven naar 'diepgaande en uitgebreide vrijhandelszones' met iedere afzonderlijke partner. In deze zones zal, zo is de bedoeling, alle handel, inclusief energie, zoveel mogelijk worden geliberaliseerd. Tegelijkertijd worden de partnerlanden geacht hun volledige handelswetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van mededinging en openbare aanbesteding, aan te passen aan die van de Unie. Het uiteindelijke doel is dat de landen onderling ook een economische zone zullen vormen, en op termijn als regio met de EU een relatie zullen hebben die vergelijkbaar is met de Europees Economische Ruimte.

Naast handel wordt in de akkoorden samenwerking voorzien op vrijwel alle andere beleidsterreinen waarmee de EU zich bezighoudt: justitie en binnenlandse zaken, buitenlands en veiligheidsbeleid, transport, enz. De partners zullen worden gestimuleerd op (in elk geval enkele van) deze terreinen het relevante EU-*acquis* over te nemen. Ter implementatie van de nieuwe overeenkomsten zullen per land ook nieuwe, op maat gemaakte actieplannen moeten worden geformuleerd, dit ter vervanging van de bestaande 'action plans'.

Een *tweede* belangrijke bilaterale doelstelling is het afsluiten van 'mobiliteits- en veiligheidspacten'. Deze pacten beogen de mobiliteit, met als belangrijke component visumfacilitering, van de partnerlanden te vergroten. Dit onder de voorwaarde dat zij zich committeren aan de, in de ogen van de EU, noodzakelijke veiligheids garanties, zoals een geïntegreerd grensbeheer en de bestrijding van illegale migratie.

Het *multilaterale* traject heeft als doel een kader te bieden voor regionale samenwerking inzake gemeenschappelijke problemen. Het onderliggende idee is dat de landen in de gelegenheid worden gesteld informatie en ervaringen uit te wisselen over hun 'overgang, hervorming en modernisering', met het oog op een 'gestructureerd toenaderingsproces' tot de EU. Samenwerking vindt plaats op basis van vier 'thematische platforms': 'democratie, goed bestuur en stabiliteit', 'economische integratie en convergentie met het EU-beleid', 'energiezekerheid' en 'interpersoonlijke contacten' (bijvoorbeeld culturele samenwerking). Daarnaast stelt de Europese Commissie een aantal 'prestigieuze initiatieven' ('flagships') voor regionale samenwerking voor, o.a. op het gebied van geïntegreerd grensbeheer en de regionale elektriciteitsmarkten.

### **Een positief geluid als politiek signaal**

Tot op zekere hoogte waren bovengenoemde doelstellingen van het Partnerschap al onderdeel van het Nabuurschapsbeleid. In die zin zou inderdaad van een 'oud cadeau in nieuwe verpakking' gesproken kunnen worden.<sup>4</sup> Een nieuwe verpakking kan een oud cadeau echter soms de noodzakelijke nieuwe glans geven. Het initiatief voor het Oostelijk Partnerschap moet worden verwelkomd als een belangrijk politiek signaal richting de Oostburen. Dat deze landen als regio nu een eigen kader hebben gekregen voor de relaties met de EU, onderstreept het belang van deze landen voor de Unie. Dat belang is evident en betreft veiligheidspolitieke zaken (o.a. de 'bevroren' conflicten), de economische ontwikkeling van de regio, de energierelatie, alsmede de betekenis van deze landen met het oog op stabiliteit aan de Europese Oostgrens. Vanuit de geopolitieke dimensie bezien is het initiatief bovenal belangrijk als signaal richting Rusland, dat er zeker de laatste jaren blijk van geeft de regio als eigen invloedssfeer te beschouwen. Tegenwicht van de kant van de EU tegen dergelijke krachten is van wezenlijk belang met het oog op stabiele verhoudingen op het Euraziatisch continent.

Tegen deze achtergrond kwam het Partnerschap op het juiste moment. Het bevat dan wel geen wezenlijk nieuwe elementen, maar met de lancering is hernieuwde politieke stuwkracht gecreëerd in de relatie tussen de Unie en haar Oostelijke burens. Dit veron-

derstelt echter dat de EU bereid is een aantal knelpunten in het ontwerp van het beleid aan te pakken. Anders zal het initiatief in mooie woorden blijven steken.

### Knelpunten

Er zijn drie knelpunten die de effectiviteit van het Oostelijk Partnerschap belemmeren. Het *eerste* betreft de toepassing van het beginsel van *conditionaliteit*, d.w.z. de wijze waarop de EU hervormingen voorziet te stimuleren door het aanbieden van beloningen. Gezien de instabiele binnenlandse economische en politieke situatie in deze landen, is het een uitermate lastige taak transformatie aldaar op gang te brengen. Die taak wordt nog moeilijker, als politieke elites (bijv. in Wit-Rusland) zelf niet overtuigd zijn van de noodzaak van hervorming, o.a. omdat zij de eigen machtspositie rechtstreeks bedreigt. Dat laat onverlet dat als de Unie *überhaupt* kans wil zien in-

is voor de voorziene vrijhandelszone. Ook het mobiliteits- en veiligheidspact kan alléén worden afgesloten, als in de ogen van de EU genoeg vooruitgang is geboekt op het terrein van veiligheid, grensbewaking, terugkeer, enz. Daarnaast geldt dat, om in aanmerking te komen voor zowel markttoegang als mobiliteit, het land tegelijkertijd de relevante EU-wetgeving moet overnemen. Dit alles terwijl het niet duidelijk is of de EU, als eenmaal aan de voorwaarden is voldaan, bereid is de nodige concessies te doen. Zo valt met betrekking tot de grotere toegang tot de Europese markt nog te bezien of de EU bereid is die toe te passen op alle producten, inclusief de traditioneel beschermde landbouw-, staal- en textielsectoren. Ook is onzeker of de EU op het gebied van mobiliteit in ruil voor hervormingen concessies zal doen die voor deze landen aantrekkelijk zijn, zoals een visumvrij regime en arbeidsmobiliteit op de korte termijn. Zo zijn in het mobiliteitspact dat met Moldavië is afgesloten, en dat

### *Van partnerlanden worden pijnlijke hervormingen verwacht zonder in ruil aanbod lidmaatschap*

terne hervormingen tot stand te brengen, zij zal moeten beseffen dat het Partnerschap in dit opzicht tekort schiet. In de huidige vorm van conditionaliteit zijn de voorgestelde 'beloningen' namelijk niet concreet en aantrekkelijk genoeg. Bij gebrek aan een lidmaatschapsperspectief zijn er drie alternatieve prijzen voorzien in het Partnerschap: gemakkelijker toegang voor burgers uit de partnerschapslanden tot de EU (mobiliteit); grotere toegang tot de Europese markt; en samenwerking op diverse beleidsterreinen. In al deze gevallen gaat het om beloningen die pas op de langere termijn en op voorwaarde van ingrijpende hervormingen geïncasseerd kunnen worden. Het zijn, kortom, *verre vooruitzichten*, waarbij het niet duidelijk is hoeveel goud er precies in de pot zit die aan het eind van de regenboog staat.

Hierbij is van belang dat het volledig potentieel van het Partnerschap pas benut kan worden wanneer de landen eenmaal een associatieakkoord en een mobiliteits- en veiligheidspact hebben afgesloten. Onderhandelingen over associatieakkoorden kunnen alleen van start gaan als het desbetreffende land voldoet aan de politieke hervormingen, zoals vermeld in de reeds bestaande akkoorden en actieplannen. Bovendien moet het land lid zijn van de Wereldhandelsorganisatie, aangezien dit een vereiste

sterk lijkt op de in het Partnerschap voorziene pacts, beide elementen niet aan de orde.

De laatste beloning, samenwerking op diverse beleidsterreinen, zoals energie en milieu, is nog het minst concreet. Het idee achter deze samenwerking is vooral dat de landen het relevante *acquis* overnemen en daarmee als het ware in de EU integreren – echter zonder zeggenschap. Of dit voor deze landen aantrekkelijk is, zonder dat duidelijk is welke prijs hun wacht wanneer zij zich het *acquis* eigen hebben gemaakt, valt zeer te betwijfelen; zeker voor die landen die eigenlijk het EU-lidmaatschap ambiëren.

Het *tweede* knelpunt ligt in het spanningsveld tussen de *heterogeniteit van de partnerlanden* enerzijds en het overkoepelend karakter van het Oostelijk Partnerschap anderzijds. Dit laatste blijft aan de orde, ondanks de verbetering ten opzichte van het Nabuurschapsbeleid. De langere-termijndoelstellingen van het Partnerschap, in het bijzonder de schepping van een gemeenschappelijke vrijhandelszone, kunnen alleen worden bereikt, als *alle landen* associatieakkoorden en mobiliteits- en veiligheidspacten hebben ondertekend. Alléén Oekraïne, en onlangs Moldavië, zijn echter begonnen aan de onderhandelingen over een associatieakkoord. Voor de rest van de landen lopen de perspectieven uiteen. Georgië en Armenië zijn



in ieder geval lid van de Wereldhandelsorganisatie, maar Azerbeidzjan niet, terwijl Wit-Rusland niet eens een 'oude' overeenkomst met de EU heeft. Een mobiliteits- en veiligheidspact is thans alleen in zicht voor Moldavië, Georgië en Oekraïne.

Het *derde* knelpunt betreft de opzet van het *multilaterale traject*. Dit regionale platform richt zich meer op het gezamenlijk overnemen van het EU-*acquis* (o.a. door uitwisseling van ervaringen) dan op het op gang brengen van concrete, thematische samenwerking *an sich* tussen de betrokken landen. Aangezien de partnerlanden sterk verschillen in hun vermogen en bereidheid hun wetgeving aan die van de EU aan te passen, kan het nut van onderlinge samenwerking op dit vlak echter sterk worden betwijfeld. Landen als Moldavië, Oekraïne en Georgië, die de *Europese droom* koesteren, zullen hun schaarse middelen toch vooral in hun directe relatie met de EU, het *bilaterale traject*, willen steken. Zij zullen het als een belemmering ervaren om in het kader van het Partnerschap – dat zij toch in zekere zin als een opstap naar toetreding beschouwen – deel te nemen aan een multilateraal initiatief met Wit-Rusland, Armenië en Azerbeidzjan; landen die economisch en politiek minder ontwikkeld zijn en thans géén lidmaatschap ambiëren.

### **Naar een goed functionerend partnerschap: drie aanbevelingen**

Van de Oostelijke partnerlanden worden in het kader van het Partnerschap pijnlijke hervormingen verwacht. Lidmaatschap van de EU wordt hun in ruil daarvoor echter niet aangeboden. Daarmee ontbeert het Partnerschap hét middel dat bij de uitbreiding van de afgelopen jaren zo'n belangrijke stimulans voor de Midden- en Oost-Europese staten is geweest om hun samenlevingen te transformeren.<sup>5</sup> Bij het ontbreken van dit perspectief moet in het geval van het Partnerschap de aantrekkelijkheid in het traject zelf gezocht worden, wil de conditionaliteit kunnen werken. In dat geval is de conclusie dat de Unie haar aanpak zal moeten heroverwegen om het beleid een kans van slagen te geven. Op basis van de knelpunten verdienen drie veranderingen de aandacht.

Ten *eerste*, om op effectieve wijze hervormingen te stimuleren, zou de EU tussentijdse potjes met goud op de regenboog moeten plaatsen. De nieuw te onderhandelen actieplannen moeten de landen naar markttoegang en mobiliteit leiden door stapsgewijs hervormingen voor te stellen, waarbij de landen met concessies van de kant van de EU worden beloond

als zij deze tussentijdse stappen weten te verwezenlijken. Deze 'benchmarks' moeten ook van een tijdschema worden voorzien. Voor markttoegang zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat in ruil voor bepaalde hervormingen op de korte termijn, handel 'tussentijds' wordt geliberaliseerd met betrekking tot bepaalde producten. Het Partnerschap wordt op deze manier flexibeler gemaakt, waardoor de implementatie ervan beter kan worden toegesneden op het tempo van hervormingen.

Ten *tweede* dienen de associatieakkoorden – inclusief actieplannen – en de mobiliteits- en veiligheidscontracten zo snel mogelijk te worden ondertekend, teneinde de gecreëerde stuwkracht vast te houden. In dit kader is het van belang de aandacht minder te richten op het overnemen van het *acquis* op alle beleidsterreinen, maar op alleen dat *acquis* dat nodig is voor markttoegang en mobiliteit, aangezien hier voor de partnerlanden de echt interessante beloningen liggen. Dit zou het onderhandelingsproces aanzienlijk versnellen.

Ten *derde* zou het multilaterale samenwerkingskader zich niet moeten richten op uitwisseling van ervaringen met betrekking tot het overnemen van het *acquis*. Dat leidt, mede gezien de grote verschillen tussen de landen, slechts tot een zinloos praatcircuit. In plaats daarvan zou samenwerking moeten worden gestimuleerd op het gebied van concrete, praktische projecten, waar toegevoegde waarde ligt in een regionale aanpak. Daarbij zouden grensoverstijgende onderwerpen, zoals milieu, energie en infrastructuur, centraal kunnen staan, zonder dat de nadruk wordt gelegd op de desbetreffende EU-wetgeving. In dat kader moet overigens duplicatie met andere regionale initiatieven, zoals de Zwarte-Zeesynergie, worden voorkomen. Om de effectiviteit van de projecten te waarborgen, is het van groot belang dat per initiatief wordt gekeken welke landen hierbij betrokken moeten en kunnen worden – wat in sommige gevallen óók deelname van landen als Rusland en Turkije zal betekenen. Dit laatste is van doorslaggevend belang met het oog op de positie van deze beide landen in de regio, in het bijzonder ook vanwege de groeiende Russische achterdocht ten aanzien van de Europese aanwezigheid in dit gebied.

Met deze aanpassingen maakt de EU het Oostelijk Partnerschap aantrekkelijker voor de betrokken landen; een doorslaggevende voorwaarde voor het succes ervan. Een dergelijke herziening zal van de Unie een groot en langdurig *commitment* ten aanzien van het

Oosten vereisen. Het Verdrag van Lissabon, waardoor de continuïteit van het externe optreden van de EU wordt versterkt, kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.<sup>6</sup>



Opschrift met krijt luidt: 'Verliefd en allen landen verenigt u'  
(foto Wim Lamboo ©)

## Noten

- 1 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Oostelijk Partnerschap*, COM (2008) 823.
- 2 Zie bijv. Karen Smith, 'The Outsiders', in: *International Affairs*, 81/4, 2005; zie ook Sjoukje Volbeda, 'Europees nabuurschapsbeleid op de proef. Wat doet de EU met haar oostelijke buurlanden?', in: *Internationale Spectator*, juni 2006, blz. 308-312, alsmede haar discussie met Barend ter Haar, in: *Internationale Spectator*, juli 2006, blz. 411.
- 3 Zie bijv. Agnieszka Ciancra, 'The Eastern Partnership – Opening a New Chapter of Polish Eastern Policy and the European Neighbourhood Policy', in: *Analyses & Opinion*, Warschau: Institute of Public Affairs, april 2008.
- 4 Zie voor dit oordeel: Ferdi de Ville, Vicky Reynaert & Syuzanna Vasilyan, 'Het Oostelijk Partnerschap van de EU: oud cadeau in nieuwe verpakking', in: *Internationale Spectator*, april 2009, blz. 192-195.
- 5 Zie in dit verband ook het advies van de Adviesraad Internationale Veiligheid over het Oostelijk Partnerschap: AIV, *Het Oostelijk Partnerschap*, Den Haag, februari 2009 (briefadvies).
- 6 Het *commitment* van de EU wisselt, o.a. als gevolg van het systeem van het roulerend voorzitterschap. Iedere voorzitter heeft immers zijn eigen favoriete regio. Inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan op dit punt vanwege de vervanging van het roulerend voorzitterschap door de 'nieuwe' Hoge Vertegenwoordiger een positief effect hebben. Ook het feit dat het Partnerschap stevig is ingebed in het beleid van de Europese Commissie – wat bijv. niet het geval is bij de Mediterrane Unie – geeft grotere continuïteit aan het initiatief.

---

**Ketie Peters** is afgestudeerd aan de London School of Economics en is als projectassistent verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP). **Prof. dr Jan Rood** is Hoofd strategisch onderzoek van Instituut Clingendael.

## Van EU-canon naar Europese tragedie?

In het juninummer van de *Internationale Spectator* doet Alfred Pijpers een voorstel voor een opzet van een canon van de Europese Unie. In het oktobernummer reageren Marko Bos en Mendeltje van Keulen hierop met hun eigen suggesties voor een soortgelijke canon. (Hoewel zij ook de periode van vóór 1945 in acht nemen, ligt ook bij hen sterk de nadruk op de naoorlogse situatie.) Het centrale idee achter beide artikelen is dat een canon van de EU een positieve bijdrage kan leveren aan het Europese eenwordingsproject. Dit roept twee vragen op: allereerst, wat is de functie van een canon?; en, ten tweede, voldoet een EU-canon, zoals voorgesteld in bovengenoemde artikelen, hieraan?

Ik zal proberen aan te geven waarom dit niet het geval is. Centraal in het argument staat het idee dat een canon van de EU die louter de post-'45-situatie beschrijft, het noodzakelijke contrast ontbeert met de lange en vaak problematische Europese integratiegeschiedenis en daardoor onvoldoende als leidraad kan fungeren. In het kort: niet een canon van de EU, maar een canon van de Europese politieke integratie zou het doel moeten zijn.

**Definitie.** Om te kunnen beoordelen wat voor functie een canon bekleedt en daarmee te analyseren waarom een EU-canon hieraan niet kan voldoen, is het nuttig tot een ruwe definitie van het begrip canon te komen. Zo geeft de *Dikke Van Dale* definities als 'richtsnoer' en 'maatstaf'. Dit duidt op het tweeledig karakter van canons: een beschrijvend en een normatief ele-

ment. Een canon verschilt bijvoorbeeld van een kroniek op basis van zowel de selectie van de feiten als het relatieve gewicht dat aan die feiten wordt toebedeeld. Een canon is niet slechts een beschrijving, maar geeft een waardeoordeel over welke feiten belangrijk zijn en waarom. Deze twee componenten komen samen in de werkdefinitie dat: 'een canon een historisch kader is dat:

- een systematische ordening van relevante feiten uit het verleden probeert te geven;
- een brug probeert te slaan tussen dit verleden en het heden;
- een normatief richtsnoer voor de toekomst uiteen probeert te zetten.'

**EU-canon?** Centraal in de definitie staat het idee dat naast een ordening ook een normatief kader wordt geschapen. Aangezien dit ook het doel van een EU-canon zou zijn, lijkt het niet onredelijk bovenstaande definitie als meetlat te gebruiken voor een dergelijk project. Geeft een EU-canon een systematische ordening van de relevante feiten uit het verleden? Schept hij een brug tussen heden en verleden; en kan hij als zodanig een normatief richtsnoer voor de toekomst vormen?

Voornaamste kritiekpunt lijkt hier dat de reikwijdte van een post-'45-canon erg beperkt is en dat daarmee de mogelijkheid om als leidraad en inspiratiebron te fungeren, verloren gaat. Met het opstellen van een EU-canon blijft niet alleen de veel langere geschiedenis van de Europese integratie sterk onderbelicht, maar gaat ook de

kans verloren om het contrast tussen de pre- en post-Tweede Wereldoorlogvarianten van de Europese integratie te schetsen, waaruit het huidige EU-project zijn uiteindelijke kracht en wenselijkheid haalt. Oftewel, een canon van de Europese eenwording moet zich niet tot de EU beperken, maar een prominente rol geven aan de lange en problematische voorgeschiedenis van de Europese eenwording, van Karel de Grote tot Hitler en Stalin.

**Canon van de Europese integratie.** Er zijn prima redenen om de mogelijkheden voor een canon van de Europese integratie te onderzoeken. Een dergelijke canon kan een bescheiden bijdrage leveren aan de verdere vreedzame integratie van het subcontinent. Met dit doel voor ogen moeten we ons twee vragen stellen: 1 hoe doen we recht aan de lange ontstaansgeschiedenis van het 'concept' Europa, oftewel het idee dat het Europese subcontinent niet louter een toevallige geografische afbakening is, maar een bepaalde sociale, culturele en politieke eenheid veronderstelt; en 2 hoe vertalen we deze geschiedenis in een kader dat naast een beschrijving ook een richtsnoer kan geven voor het huidige eenwordingsproject? Hiervoor kunnen twee elementen van waarde zijn. Ten eerste het feit dat in deze geschiedenis de vraag 'Wat is Europa?' een terugkerend fenomeen is; en, ten tweede, dat deze vraag doorgaans werd beantwoord met een gewelddadige poging tot vereniging van het subcontinent. Een canon die in de periode na 1945 begint, heeft de grote schaduw over zich heen hangen van het evenement

dat uiteindelijk de basis vormde voor het huidige EU-project: de poging tot het stichten van het Derde Rijk. Gaan we verder terug in de tijd, dan komen we vele andere gewelddadige pogingen tegen om Europa te verenigen: Napoleon, de Habsburgers, het Heilige Roomse Rijk, enz.

Het is in het licht van deze historische feiten, die in grote mate de politieke geschiedenis van Europa hebben gevormd, dat de recente Europese eenwording van na 1945 zijn werkelijke waarde als politiek en vreedzaam project krijgt. De beschrijving van het EU-project binnen deze bredere historische context bevat het nodige contrast dat aan een EU-canon ontbreekt. Het is juist dit contrast, waarin de gewelddadige eenwordingsgeschiedenis van het subcontinent wordt erkend, dat de normatieve lading creëert waardoor de canon ook de functie van leidraad kan

vervullen. Een literaire vergelijking is hier op haar plaats: een canon van de EU zou gelijkstaan aan het lezen van de laatste acte van een grote tragedie, waarin het stuk 'oplost'. Zonder het voorafgaande lijkt de conclusie echter nogal triviaal. De tragedie is niet alleen een Europese literair-culturele verworvenheid, maar ook een historische realiteit. Een canon van de Europese integratie zou een poging kunnen zijn om er een positieve draai aan te geven.

Uiteraard is mijn voorstel voor een bredere canon van Europese integratie ter vervanging van een EU-canon verre van uitgewerkt. Ook roept het wezenlijke vragen op omtrent waar te beginnen, welke feiten representatief worden geacht en welke soort onderwerpen de canon moet omvatten. Een mogelijkheid bij het opstellen van een dergelijke canon zou zijn om specifiek in ogenschouw te nemen dat het een

canon van de *politieke* integratie van Europa betreft, zodat andere thema's wellicht minder aan bod hoeven te komen. Verder heb ik voorgesteld dat twee elementen hierbij een rol kunnen spelen: de vraag 'wat is Europa?' en de wijze waarop deze vraag is vertaald in herenigingsprojecten.

Schuilt er geen poëtische rechtvaardigheid in het gegeven dat de eerste literaire referentie aan *Europa* zich in diens grootste tragedie, *de Ilias*, bevindt?

---

**Rutger Kaput** studeerde globaliseringsgeschiedenis aan de Universiteit Leiden en politieke theorie aan de *London School of Economics*. Hij liep van april tot september stage bij de Conflict Research Unit van Instituut Clingendael.

## Respons Karel Koster

---

N.a.v.: Jorrit Kamminga, 'Afghanistan als brug tussen NAVO en Rusland: gemeenschappelijke veiligheidsagenda'; en Joris Kreutzer, 'Militaire lessen van de oorlog van de Sovjetunie in Afghanistan', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2009, blz. 373-376, resp. 377-381.

### Afghanistan – Russische hulp?

Uit de interessante bijdragen van Jorrit Kamminga en Joris Kreutzer in het nummer van juli/augustus 2009 is eigenlijk alleen één politieke conclusie mogelijk: er moeten meer troepen naar Afghanistan worden gestuurd om een bevriende staat daar tot stand te brengen. Daarmee scharen de auteurs zich achter de analyse van generaal McChrystal, opperbevelhebber van de troepenmacht ISAF in Afghanistan, die de situatie kritiek acht, maar denkt een mogelijke nederlaag af te wenden met meer soldaten. Die troepentoeename moet worden gezocht in Rusland, dit vanwege de Afghaanse ervaringen van

het Sovjetleger in de jaren '80 van de vorige eeuw.

Kreutzer beperkt zich tot de militaire invalshoek: door de lessen die door het Sovjetleger destijds zijn geleerd op tactisch, operationeel en strategisch niveau toe te passen, denkt hij dat een overwinning bereikbaar is, mits er grote aantallen versterkingen worden gestuurd. Maar hij maakt een fundamentele fout door een kernpunt van de guerrillaoorlog te negeren: namelijk dat dit bij uitstek een politieke oorlog is, die alleen kan worden uitgevochten en misschien gewonnen als de politieke belangen van de bevolking

een intrinsiek onderdeel zijn van de militaire strategie. In Afghanistan doet zich daarbij het extra probleem voor dat de bevolking langs vele breuklijnen (bijvoorbeeld stammen, etnisch of tussen stedelijk en platteland) verdeeld is. Een tweede, in het Westen vaak genegeerde, maar doorslaggevende factor, is de aanwezigheid van de buitenlandse troepen zelf, die een eigen politieke dynamiek veroorzaken.

Dat geldt ook voor het grootschalig gebruik van plaatselijke en internationale huurlingen. In een guerrillaoorlog is het niet mogelijk deze factoren te isoleren en de analyse te beperken tot



het aantal manschappen of hun tactiek. Het is immers niet onwaarschijnlijk dat een toename daarvan juist de afkeer van de vreemde mogendheden onder de bevolking doet groeien. Daar kon generaal Westmoreland in Vietnam destijds over meepraten.

Kamminga pleit ook voor meer troepen, maar wil dat Rusland ze levert. Die positie heeft vérgaande internationaal-politieke gevolgen, zoals hij beseft. De verbeterde relatie tussen de NAVO en Rusland valt immers niet te rijmen met het [in ieder geval tot voor kort beoogd; eindred.] plaatsen aan Ruslands grenzen van wapensystemen die door dat land als bedreigend worden beschouwd, of uitbreiding van het bondgenootschap met Oekraïne, Georgië of andere naburige lidstaten. Er zijn ook aanwijzingen dat de Russische steun aan ISAF niet vanzelfsprekend is. De door Kamminga genoemde overvlieg rechten en transportverdragen om nieuwe logistieke verbindinglijnen tot stand te brengen, zijn immers slechts stapsgewijs in intensieve onderhandelingen toegekend. Daarbij werd door Rusland onderscheid gemaakt tussen afzonderlijke lidstaten, zoals Duitsland en Spanje, en de NAVO als zodanig. Deze kreeg in april 2008 het recht om niet-militair materieel aan te voeren via Russisch grondgebied.<sup>1</sup>

Toename in aangevoerd materieel via deze route betekent een steeds grotere strategische afhankelijkheid van zowel Rusland als de naburige Centraal-Aziatische staten. Het pleidooi van Kamminga voor Russische militaire adviseurs, politieopleiders en zelfs gevechtstroepen zal deze afhankelijkheid verder doen toenemen. De vraag is, met welk politiek doel? Kamminga haalt het oude Sovjetplan als tussendoel aan: het reorganiseren, moderniseren en herbewapenen van het Afghaanse leger. Op wat voor termijn dit zal plaatsvinden, is onduidelijk: het gaat om een oplossing zonder einddatum. Maar daar kleven bezwaren aan: de etnische tegenstellingen zullen ook in het Afghaanse le-

ger en de politie doordringen. Het valt ook niet voor te stellen dat dit leger en deze politie ooit buiten de invloed van de breed verspreide corruptie van de Afghaanse staat, laat staan los van de westerse militaire controle, kunnen opereren. Verslagen uit de regio<sup>2</sup> geven geen vertrouwen in de totstandkoming van een zelfstandig Afghaans leger. En, niet onbelangrijk, wie gaat het betalen? Volgens plan zou een dergelijk leger, met een omvang van 134.000 man in 2014, ongeveer \$14 miljard kosten tussen 2010 en 2014.<sup>3</sup> Officiële inkomsten van de Afghaanse overheid bedroegen in 2007 volgens een CIA-schatting \$890 miljoen.<sup>4</sup>

Er is echter een nog belangrijker rem op deze 'vietnamiseringsstrategie'. Dat is de onwil van grote delen van de bevolking van de westerse troepenleverende landen de militaire expedities nog langer te steunen. Onder het mom van 'eigen verantwoordelijkheid' (lees: Amerikaanse druk) zullen NAVO-lidstaten zoals Nederland, hun parlementen en publieke opinie negerend, wellicht hun eerdere beloften om terug te trekken verbreken en hun troepenmachten handhaven dan wel uitbreiden, zoals door Kamminga en Kreutzer gevraagd wordt. De afbrokkende steun zal niettemin doorwerken in de moraal van het leger, evenals de financiering die noodzakelijk is om dat leger in het veld te houden.

Omdat er in de meeste westerse landen geen dienstplicht meer bestaat, kunnen zulke oorlogen veel langer dan in het verleden worden gerekt. De bevolking thuis wordt immers slechts indirect geraakt, via de defensiebegroting. Maar om minimale steun te handhaven, moet er een haalbaar doel, een hoop op overwinning zijn. In september trad Matthew Hoh, de Amerikaanse regeringsvertegenwoordiger in de provincie Zabul, af. In zijn later gepubliceerde ontslagbrief stelde hij: 'Ik zie geen nut of waarde in voortgezette Amerikaanse doden en gewonden of besteding van hulpbronnen ter ondersteuning van de Afghaanse regering in wat in feite een

35 jaar durende burgeroorlog is.'<sup>5</sup>

Tegen deze doorslaggevende politieke constatering, namelijk dat het Westen en zijn bondgenoten zich hebben gemengd in, en zelfs deels de oorzaak zijn van een burgeroorlog, helpen geen troepenversterkingen – ook geen Russische. Integendeel, ze zullen de situatie eerder verslechteren en voor hun lijfsbehoud steeds hardere middelen inzetten, waarvan de burgerbevolking het slachtoffer wordt. Waar dat toe kan leiden, werd in het jaar 98 AD al beschreven door de Romeinse senator Tacitus, in een waarschuwing aan zijn mede-senatoren over de Romeinse verovering van Brittanië: *Soli omnium opes atque inopiam pari affectu concupiscunt. Auferre, trucidare, rapere, falsis nominibus imperium; atque, ubi solitudinem faciunt, pacem appellant.* ['Ze verwoesten, slachten, nemen onder valse voorwendsels in beslag, en dit prijzen ze als de opbouw van een rijk. En als er in hun kielzog niets anders overblijft behalve een woestenis, noemen ze dat vrede.']<sup>6</sup>

## Noten

<sup>1</sup> Ahto Lobjakas, 'Eurasia Insight: Russia Opens Afghan Transit Route For NATO's Germany', A EurasiaNet Partner Post from RFE/RL, 21 november 2008.

<sup>2</sup> Ann Jones, *Meet the Afghan Army - Is It a Figment of Washington's Imagination?*, 22 september 2009 <<http://www.tomdispatch.com/post/175116>>.

<sup>3</sup> Institute for the Study of War, *Afghanistan National Army (ANA)*, 15 april 2009 <<http://www.understandingwar.org/print/635>>.

<sup>4</sup> [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html)

<sup>5</sup> Eigen vertaling; zie: [http://www.cbs-news.com/htdocs/pdf/Matthew\\_Hoh\\_resignation\\_letter.pdf?tag=contentMain;contentBody](http://www.cbs-news.com/htdocs/pdf/Matthew_Hoh_resignation_letter.pdf?tag=contentMain;contentBody).

<sup>6</sup> Eigen vertaling uit het Engels: Cornelius Tacitus, *De Vita Gnæi Julii Agricolaë* cap. xxx (98 CE) in the Loeb Library ed., vol. 35, blz. 80 (S.H. transl.) <http://www.harpers.org/archive/2007/11/hbc-90061699>.

---

Karel Koster is verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

# Filmrecensie Rianne Hartemink

## De 'misunderestimation' van 'W'

*Titel: 'W'*

*Regie: Oliver Stone*

*Script: Stanley Weiser*

*Productie: Bill Block & Moritz Borman*

*Distributie: Emperor Motion Pictures*

*Jaar: 2008*

*Info: kleur, 129 min.*

*Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD & Blu-ray*

Er kan veel gezegd worden van George W. Bush, maar niet bepaald dat hij een intelligent of eloquent persoon is. Zeker nu de welbespraakte Obama al weer bijna een jaar geleden het Witte Huis heeft betrokken, kijken sommige journalisten of komedianten met enige weemoed terug naar het dankbaar materiaal dat Bush hun bood. Unieke en komische *oneliners*, zoals 'I know how hard it is for you to put food on your family', zijn inmiddels verleden tijd. Toch is dit het niveau van de voormalige president van de Verenigde Staten, volgens Oliver Stone, regisseur van de film 'W'.

In tegenstelling tot de verwachting rekt Stone in zijn film niet af met Bush door middel van kritiek op zijn optreden bij calamiteiten als 11 september en orkaan Katrina. Deze bepalende gebeurtenissen in het presidentschap van Bush, waarin hij er nogal slecht vanaf komt, worden ingeleverd voor een brandpunt op de situatie in Irak. Het voordeel van deze weergave is dat het beleid van Bush beoordeeld kan worden zonder dat de overbekende en beladen 'War on Terror' erbij betrokken wordt. Hiermee geeft Stone de voorzet voor de discussie over Bush' nalatenschap. Hij lijkt het beleid van Bush rondom de oorlog in Irak neutraler te willen

beschouwen, door haar te distantiëren van de terrorisme-'hype'.

De ondertoon aan het einde van de film lijkt te suggereren dat Bush het voor elkaar heeft gekregen een van de weinige dingen waar hij echt om gaf, te ruïneren: zijn erfenis. Twee desastreuze oorlogen en de economische crisis zijn de rokende puinhopen van acht jaar Bush en er zullen weinig mensen zijn die Obama

benijden dat hij het opruimen van deze puinhopen als klus dient te klaren. Dat Stone duidelijk ook geen aanhanger van Bush is, blijkt doordat de regisseur de voormalige president neerzet als een niet al te intelligente, koppige jongen met 'daddy issues'. Deze weergave is wel erg beperkt.

Bush wordt overtuigend vertolkt door acteur Josh Brolin. Brolin speelt de voormalige president als een



herszenloze persoon die, dankzij een enorme wilskracht, of misschien zelfs geloofsovertuiging, en de juiste mensen om hem heen, president van de Verenigde Staten wordt. Nu is dat laatste misschien niet zo heel ver bezijden de waarheid, maar hierdoor laat Stone de kans schieten dieper in te gaan op de motivatie en gedachtegangen van een persoon die grote invloed heeft gehad op de recente geschiedenis. Veel scènes hebben meer weg van zachte politieke satire dan van een grondige exploratie van het leven van de voormalige president, omdat de film weinig dieper inzicht biedt in Bush' relatie met zijn kabinetsleden of het karakter van 'Dubya'. Deze verbastering van de eerste letter van de tweede naam van George Walker Bush wordt inmiddels in Amerika vaak als zijn bijnaam gebruikt. Door slechts bij satire te blijven, mist Stone een kans, maar misschien ligt de oorzaak in het feit dat de regisseur Bush ook werkelijk als gedachteloos ziet.

Het zal dan ook de vraag blijven of Bush simpelweg diende als pion voor 'medewerkers' als voormalig vice-president Dick Cheney en *senior advisor*, later chef-staf, Karl Rove, of dat hij scherpzinniger is dan hij meestal overkomt. Zo wordt zijn drijfveer voor het beginnen van de oorlog in Irak afgedaan als 'wraak' op zijn vader, van wie hij constant hoopt erkenning en goedkeuring te krijgen. De foutieve voorlichting over de zeer waarschijnlijke aanwezigheid van massavernietigingswapens speelt in dit beeld slechts een ondergeschikte rol.

Ondanks deze tekortkomingen blijft 'W' een amusante film, die doorspekt is met de meest favoriete en bekendste *Bushisms*, zoals 'Rarely is the questioned asked: Is our children learning?' en 'There's an old saying in Tennessee – I know it's in Texas, probably in Tennessee – that says, fool me once, shame on – shame on you. Fool me – you can't get fooled again.'

Met Obama in het Witte Huis zijn dit soort komische uitspraken verleden tijd, maar er is één les die de nieuwe president kan leren van 'W': kies niet altijd voor de gulden middenweg. Als je echt iets wilt bereiken, moet je doorzetten. Dat zou Obama ter harte moeten nemen, als hij bijvoorbeeld zijn plan voor hervorming van de gezondheidszorg verwezenlijkt wil zien. Want wat men ook van 'Dubya' mag vinden, hij had wél lef – en dat kan van deze film helaas niet gezegd worden.

---

**Rianne Hartemink** is afgestudeerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam in 'Law and Politics of International Security'. Ze hoopt in 2010 haar Master Amerikanistiek te behalen aan de Universiteit Utrecht. Ze is thans als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

## Ingezonden brief

N.a.v.: Simon Polinder, 'De relevantie van religie', in: *Internationale Spectator*, september 2009, blz. 473

Recent las ik de recentie van Polinder op het boek *Spiritual Awakening* van Edy Korthals Altes. Waar Polinder sceptisch is over het optimisme van Altes en over de stelling dat *human security* alleen kan worden geboden door een brede geïntegreerde benadering, was ik juist onder de indruk van de wijze waarop de lijnen vanuit religie en spiritualiteit in de analyse van Altes worden samengebracht met uiteenlopende hedendaagse denkers over vrede en veiligheid. De analyse over de wijze waarop deze geïntegreerde benadering tot stand moet komen, is in mijn ogen verfrissend en plaatst de materie in een breder perspectief. Dat perspectief is binnen de wereld van Defensie geen gemeengoed en geeft mogelijk aanknopingspunten tot nieuwe inzichten.

*D.L. Berlijn, om Commandant der Strijdkrachten.*

---

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

# Boekbesprekingen

---

## Hoe een Vlaams trio Europa bestempelde

**Leo Tindemans & Daniel Cardon de Lichtbuer (red.):**

**Albert Coppé.**

*Antwerpen/Apeldoorn: Garant Uitgevers, 2005; 263 blz.; 34,90 euro;*

*ISBN: 978-90-441-1909-1*

**Leo Tindemans & Daniel Cardon de Lichtbuer (red.):**

**Wilfried Martens, De Memoires.**

*Tielt: Uitgeverij Lannoo, 2006; 936 blz.; 49,95 euro;*

*ISBN: 978-90-209-6520-9 (Lannoo gaf tevens een Franstalige versie uit, terwijl de kortere Engelstalige versie verscheen bij het Centre for European Studies)*

**Leo Tindemans:**

**Een politiek testament. Mijn plaats in de tijd. Dagboek van een minister.**

*Tielt: Uitgeverij Lannoo, 2009; 686 blz.; 39,95 euro;*

*ISBN: 978-90-209-7377-8*

---

Minstens twee kwesties zijn in 2010 van belang voor het Nederlandse Europabeleid: onze rol in de Europese Raad en onze rang in de Europese Commissie. Wat valt er dan te leren van de testamenten van drie Vlaamse politici die erin slaagden daar langdurig een hoofdrol te spelen, te weten Albert Coppé, Wilfried Martens en Leo Tindemans?

### Tindemans

In 2002 publiceerde Tindemans (1922) zijn Memoires *Gedreven door een overtuiging* (door mij besproken in het oktobernummer 2003 van dit blad, blz. 503-504), in het bijzonder over zijn periode als Eerste Minister en auteur van het bekende rapport-Tindemans (1975), waarin hij de Europese Unie vooruitziend schetste zoals zij er vandaag uitziet. Nu volgt zijn *Politiek testament: mijn plaats in de tijd*, het dagboek van de minister van Buitenlandse Zaken vanaf 1981 tot zijn vertrek naar het Europees Parlement in 1989 (waar hij nog tien jaar zou opereren). Tindemans' noti-

ties van dag tot dag leren dat het in de jaren tachtig al héél moeilijk was in de Europese politiek aan de bak te komen. Vandaag met 27 partners strijden de zes grote landen, Duitsland en Frankrijk voorop, om de plaats op de bok. De 21 kleinere partners, waaronder Nederland, wegen slechts mee als de kwaliteit van hun vertegenwoordiger(s) bovengemiddeld is, dan wel hun medewerking vereist is voor de besluitneming. Tindemans' notities bevestigen dat het zo ligt. Moeilijk te bestrijden valt verder zijn stelling 'dat de Europese Unie onvoltooid zal blijven zolang zij geen gemeenschappelijk defensiebeleid heeft'. De Nederlandse regering is echter om der wille van de NAVO en onze relatie met de Verenigde Staten vierkant tegen een eigen Europese defensie.

Tindemans laat doorschijnen dat de discussie tussen de leiders in de besloten Europese Raad niet altijd zo verheffend is als de buitenwacht zou verwachten. 'Soms denk ik er over een boek te publiceren met de titel

*L'Europe des Menteurs* [Het Europa van de Liegbeesten, J.W.]. Ik zou er in kunnen verhalen wat allemaal te lezen staat in de slotcommuniqués van de topconferenties en Europese Raden en wat daarvan werd verwezenlijkt', noteert Tindemans.

Het is curieus te zien hoe een ervaren politicus die zélf bij het beraad zit, soms naar de portee daarvan zoekt. Neem bijvoorbeeld in 1985 de Europese Top in Milaan. De Europese Raad hield daar een unieke, nooit meer herhaalde stemming. De inzet was het EEG-verdrag dat moest worden herzien. Tegen de hevige protesten van Griekenland, Denemarken en Thatchers Verenigd Koninkrijk in, zetten de andere leiders hun hervormingsplan door. Uit dat besluit is de Europese Akte geboren. Tindemans noteert: 'Conclusie van de voorbije top: verward. Ik weet echt niet wat daaruit zal groeien. Vandaag was de euforie tastbaar – wat zal het morgen zijn?' Achteraf bezien was 'Milaan' het begin van een reeks verdragsherzieningen die thans, 25 jaar later, met het Verdrag van Lissabon hun finale vinden.

Het is een mantra dat Nederland de Benelux meer moet gebruiken om internationaal gehoor te krijgen. Herhaaldelijk zette Tindemans bij belangrijke kwesties de klok gelijk met zijn jongere Nederlandse collega Hans van den Broek. Of het omgekeerde ook gebeurde wordt niet duidelijk. In 1983 bij de Europese Raad van Athene noteerde Tindemans: 'kenmerkend voor deze dag is dat Nederland (Lubbers) geen uur kon vrijmaken om een Benelux-bijeenkomst te beleggen.' Enkele jaren later: 'Benelux-vergadering ter voorbereiding van de Europese top. Weinig nieuws. Lubbers hecht meer belang aan Thatcher dan aan



Martens of Santer.' Een kwart eeuw geleden al noteerde Tindemans: 'De grote droom van Europa is alledaags gewriemel geworden. Wat erg is; eigenlijk weten de meeste mensen niet meer waarheen deze samenwerking moet leiden.' Tindemans heeft zijn spontane notities niet achteraf bijgekleurd. Zo lazen wij in 1985 over de recent gearriveerde Commissievoorzitter Jacques Delors, dat die opvalt door zijn onstandvastigheid. 'Hij zal moeilijk gezag verwerven, want hij heeft weinig gevoel voor timing.'

### **Martens**

Wilfried Martens (1936) leidde negen van de tien regeringen die België in de jaren tachtig versleet. Twee decennia lang al is Martens sedertdien de fulltime voorzitter van de Europese Volkspartij (EVP), de sterkste politieke stroming in de Europese Unie. In de jaren zestig en zeventig zag het er nog naar uit dat de invloed van de christen-democraten zou uitdoven ten gunste van de sociaal-democraten en de liberalen. In 1975 bij de oprichting van de EVP moest Martens CDA-leider Frans Andriessen nog bepraten om toch maar af te zien van de naam 'Europese christendemocraten'. Die term was in diverse landen namelijk onbekend of had een negatieve klank. Later haalde Martens – ondanks tegenwerking, in het bijzonder vanuit het CDA – de Britse, Spaanse, Oostenrijkse, Finse, Zweedse, Noorse en Portugese conservatieve partijen, de Franse neo-gaullisten (RPR/UMP), Berlusconi's *Forza Italia* en zelfs de Turkse Moslimregeringspartij AKP (waarnemend lid) de EVP binnen. Dit alles 'teneinde de machtsfactor uit te bouwen'. Bondskanselier Helmut Kohl was hier de drijvende kracht. Martens motiveerde zijn streven voor een multireligieuze coalitie van centrumrechtse 'volkspartijen met verschillende geografische, historische en culturele achtergrond' overtuigend. Het irriteerde hem overigens wel dat de media in Europa

volledig de stabiliteit verzwijgen die Berlusconi als premier het eeuwig onbestendige Italië heeft gebracht.

Volgens Martens kwam het Verdrag van Maastricht (de euro, het Europees buitenlands beleid en een sterk Europees Parlement) er in 1991 dankzij de Europese Volkspartij. Premier Ruud Lubbers was geen fan van parlementaire versterking. 'Op de top van 26 november 1991 moest hij als EG-voorzitter hieromtrent bakzeil halen als hij de steun van de andere EVP-premiers wilde behouden.' Anderzijds erkende Martens echter dat het Verdrag van Maastricht er uiteindelijk kwam dankzij Lubbers' grote verdienste.

Tindemans en Martens waren levenslang vooral binnenslands elkaars rivalen. Beiden concentreerden zich uitvoerig op hun inspanningen om via federalisering (het verzelfstandigen van Vlaanderen, Wallonië en Brussel) hun vaderland bijeen te houden. Tindemans haalde in Vlaanderen bij 3,5 miljoen kiesgerechtigden ooit één miljoen voorkeurstemmen. Hij 'ijverde voor de Europese eenmaking lang voor de Europese instellingen parkeerplaatsen werden voor politici belust op een vorstelijk betaalde uitloopbaan', aldus hoofdredacteur Rik van Cauwelaert in de invloedrijke Vlaamse *Knack*. (Martens is in België privé nogal eens in het nieuws. Het lijkt soms wel of hij de publiciteit zoekt om ongebruikelijk openhartig te vertellen over zijn liefdesleven met zijn derde echtgenote, na voorgaande scheidingen – een opmerkelijk fenomeen onder christendemocraten.)

### **Coppé**

Albert Coppé (1911-1999) is de derde christendemocratische Vlaming die zijn sporen heeft nagelaten in het Verenigd Europa. Onder de legendarische voorzitter Jean Monnet werd Coppé in 1952 vice-voorzitter van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), de voorloper van de Europese

Unie. Hij bleef meer dan twintig jaar lid van die Autoriteit en van de daarop volgende Europese Commissie. Dat record zal niet meer gebroken worden. Het enorme curriculum van Coppé, zoon van een steenkoolgroot-handelaar uit Brugge en als oorlogsvluchteling (1914-1918) opgegroeid in Haarlem, omvat meer dan veertig jaar hoogleraarschap economie aan de Katholieke Universiteit Leuven (de colleges op zaterdagmorgen!).

Honderden 'ouwe getrouwen' (waaronder uit Nederland o.a. Edmund Wellenstein en Frans Andriessen) kwamen naar Tervuren nabij Brussel, waar Coppé woonde, voor de onthulling van een gedenkteken. Het daarbij uitgegeven vriendenboek is nuttig voor wie de geschiedenis van de EU bestudeert. Wellenstein, voormalig secretaris-generaal van de EGKS, schetste het aanvankelijke succes, maar ook de neergang in 1959. De EGKS kwam toen in zwaar weer door overproductie van steenkool en goedkope import. De zes landen die kort tevoren de Europese Economische Gemeenschap hadden gesticht, gaven er de voorkeur aan de crisis elk voor zich zelf te lijf te gaan. Een zware schaduw viel daarmee over de EGKS. In 2009 kozen de regeringen van de EU-landen bij de financiële crisis, net als vijftig jaar eerder, weer ieder voor hun eigen aanpak.

*Jan Werts*

---

**Dr Jan Werts** is EU-mediacorrespondent te Brussel.

## Europese Unie nieuw fenomeen in staatkunde

J.A. Hoeksma

**Geopolitiek, 'geografisch geweten' van de buitenlandse politiek?**

Deventer: Kluwer, 2009; 84 blz.; 35,- euro; ISBN: 978-90-13-06729-3

Hoeksma beoogt met dit boek – een bundeling van acht eerder uitgebrachte artikelen en één nieuw Engelstalig artikel – de Europese Unie een filosofisch fundament te bieden en een richting aan te geven waarin zij zich verder kan ontwikkelen. Het boek is uitgebracht als onderdeel van de serie *Europa in beeld*, die zich volgens de uitgever 'richt op (actuele) onderwerpen die nu en straks spelen in Europa en van belang zijn voor Nederland en de Nederlands rechtspraak'.

Hoeksma betoogt dat de EU een nieuw fenomeen is in staatkunde en volkenrecht. De EU is volgens hem niet te vatten in juridische termen van federatie en confederatie, noch zijn de rechten en plichten van de burgers in de EU, die voortvloeien uit het EU-burgerschap, in termen van het huidige volkenrecht te vatten. De EU dient beschreven te worden in eigen termen en is volgens de auteur te kenschetsen als een 'Unie van burgers en lidstaten'. Enerzijds bestaat zij uit lidstaten, maar anderzijds uit burgers, met Europees burgerschap

naast het nationale burgerschap. Deze duale aard van de EU is niet te vatten in de bestaande theorie en vandaar dit nieuwe concept.

Een conclusie die Hoeksma verbindt aan een EU van burgers en lidstaten, is de noodzaak tot een democratisch systeem op het niveau van de Unie. Volgens de auteur bestaat er vrees bij de burger voor het onbestemde van de Unie en kan het concept van de Unie van burgers en lidstaten dit wegnemen door vertrouwen in de Unie te herstellen. De burgers kunnen op deze wijze gestimuleerd worden bij te dragen aan de verdere ontwikkeling en verfijning van de EU. Hieraan verbindt Hoeksma een democratisch systeem op het niveau van de Unie. Hierbij gaat hij eraan voorbij dat het juist de nationale parlementen en het nationale burgerschap zijn die democratie verschaffen aan de EU. Er is geen duplicaat nodig of een democratisch systeem op twee niveaus. Dit wordt o.a. duidelijk door de groeiende erkenning van nationale parlementen als basis voor de Europese democra-

tie, zoals blijkt uit het Verdrag van Lissabon en de Verklaring van Laken. Zolang de basis goed functioneert, is geen aparte democratie op het niveau van de Unie noodzakelijk.

Tot slot een opmerking over de samenstelling van het boek. Elk van de artikelen behandelt in essentie hetzelfde thema, de EU als een Unie van burgers en lidstaten. Vooral de eerste acht eerder gepubliceerde artikelen bieden daartoe gelijke voorbeelden en referenties aan literatuur. Het laatste artikel geeft een goede samenvatting van de voorgaande artikelen en daarnaast interessante nieuwe informatie. De auteur had kunnen volstaan met het publiceren van dat artikel in plaats van het publiceren van de eerdere artikelen in boekvorm. Dat doet niets af aan het feit dat elk artikel op zich zelf een interessante beschouwing vormt van de EU. Samen betogen zij echter alle hetzelfde.

*Jeroen van Dijken*

A.J. van Dijken M.Sc. M.A. is student Internationaal en Europees Recht aan de Rijksuniversiteit Groningen en was verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

## Verwarring over europeanisering van de Nederlandse politiek

Jos de Beus & Jeanette Mak

**De kwestie Europa. Hoe de EU tot de Nederlandse politiek doordringt.**

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009; 205 blz.; 29,90 euro;

ISBN: 978-90-8964-135-9

'De kwestie Europa. Hoe de EU tot de Nederlandse politiek doordringt.' Bij het zien van deze heldere en veelbelovende titel verheugde ik mij reeds op dit boek. Eindelijk zou vanuit een politicologische invalshoek worden onderzocht hoe de tentakels van

Europa in de dagelijkse praktijk van de Haagse kamers en departementale krochten voelbaar worden en hoe de Europese invloed in ons land resulteert in politieke standpunten en nationaal beleid. Soortgelijke studies verschenen de afgelopen twee

decennia regelmatig op het terrein van de rechtswetenschap en vaak verschaffen zij een uiterst boeiende inzicht in de complexe verstrengeling tussen EU en natiestaat. Jammer genoeg lieten zulke studies binnen de andere relevante disciplines op zich wachten. De Beus en Mak zouden deze leemte voor hun vakgebied vullen, zo hoopte en verwachtte ik.

Maar helaas. Het boek maakt in dit opzicht niet waar wat het in de

titel belooft. De lezer vindt in dit werk van de hand van hoogleraar politieke theorie Jos de Beus en politicologe/Europa-deskundige Jeanette Mak géén analyse van europeanisering van de Nederlandse politiek in de zin van een analyse van de Haagse politieke praktijk aan de hand van parlementair materiaal. De 'politisering' van Europa moet binnen de kaders van dit boek anders worden opgevat. In de loop van de inleiding wordt duidelijk dat De Beus en Mak met deze term doelen op de mate waarin Europa al dan niet een strijdpunt (lees: 'gepolitiseerd') is geworden binnen het Nederlandse maatschappelijke veld. Voorts proberen zij het uitblijven dan wel toemenen van deze strijd over Europa in de openbare sfeer te verklaren.

Op de uitvoering van het onderzoek is het een en ander aan te merken. Zo mist de inleiding van het boek oriëntatie op één blikpunt. Ze bevat niet een enkele centrale onderzoeksvraag, maar een aaneenschakeling van vragen en stellingen. Op blz. 12 stellen de auteurs dat hun boek nagaat op europeanisering van beleid op termijn leidt tot europeanisering van de politiek. Zij willen weten hoe Europese integratie doorwerkt in het gedrag van de Nederlandse overheid en haar benutting van de openbare sfeer. Vervolgens poneren zij op de volgende pagina de hypothese die zij pogen te bewijzen: 'het verschijnsel van toenemende omstredenheid van Europese zaken en uitdrukkelijke uiting van botsende leiders, groepen en organisaties in de openbare sfeer' als een logisch uitvloeisel van de vervreemding die optreedt door toenemende vervlechting van Europees en nationaal bestuur. Dit proces van politisering zou voorafgaan aan een periode van normalisering (Europa op termijn als legitiem onderdeel van het nationale politieke bedrijf).

Wanneer de auteurs op blz. 18 vervolgens stellen dat het hun doel is de visie te onderbouwen dat 'het huidige stadium van Europese integratie

zo fundamenteel en expansief is dat de legitimiteit van inter-, trans- en supranationale elites en instituties een tegenmacht vereist van gewone burgers, politieke partijen en sociale bewegingen in een pan-Europese openbare sfeer', beginnen de kaders van het betoog sterk te vervagen.

Hoewel bovengenoemde claims elkaar niet direct uitsluiten, werken zij wel verwarrend voor de lezer. Wat is nu precies de kern van wat De Beus en Mak ons duidelijk willen maken? Is dat het objectieve feit dat in Nederland al dan niet politisering van Europa heeft plaatsgevonden? Is dat, dat wij ons al dan niet in het voorstadium van een fase van normalisering bevinden? Of is het dat politisering *nodig* is?

Ook bij de voorgestelde methode kunnen kanttekeningen worden gezet. Om hun vragen te beantwoorden, hebben de auteurs Europolitici (zij die op Europees niveau de Nederlandse staat vertegenwoordigen) en Eurojournalisten (zij die het Nederlandse nieuws over Europa in kranten verzorgen) benaderd om in interviews hun mening te geven. Maar kan een onderzoek naar de doorwerking van Europese integratie in het gedrag van de Nederlandse overheid (zie de onderzoeksvraag gesteld op blz. 12) zich wel beperken tot interviews met deze twee groepen? Waar zijn in dit verhaal de vertegenwoordigers van de Nederlandse politieke partijen en waarom worden er geen parlementaire bronnen gebruikt?

De methode wringt bovendien daar waar de wetenschapslieden zich baseren op een analyse van krantenartikelen. Zij onderzochten hoeveel en aan welke Europa-gerelateerde zaken de Nederlandse media aandacht besteedden en welke 'politieke aanspraken' (kennisgeving van een politiek standpunt door middel van een politieke handeling, zie blz. 22) in deze berichten gedaan worden, om daar vervolgens conclusies over de mate van politisering van Europa in Nederland aan te verbinden. Een

groot hiaat is dan het weglaten van de overwegingen op basis waarvan de auteurs hun te bestuderen kranten selecteerden. De selectie van het *Algemeen Dagblad*, de *Leeuwarder Courant*, de *Telegraaf* en de *Volkskrant* is niet direct vanzelfsprekend. Geven deze kranten een representatieve afspiegeling van wat er in de Nederlandse pers over Europa te vinden valt? Waarom doet *NRC Handelsblad* niet mee? En waarom was de *Leeuwarder Courant* geschikter voor dit onderzoek dan, bijvoorbeeld, het *Dagblad van het Noorden*?

Helemaal prangend wordt de vraag naar een meer solide onderbouwing van deze keuzen wanneer de lezer, in een opsomming van welke krant schrijft voor welk publiek (blz. 124), verneemt dat het *Algemeen Dagblad* is bedoeld voor 'gewone mensen' en dat dit is terug te zien in de beelden die in de hoofdredactionele commentaren van deze krant ten aanzien van het thema Europa worden gepresenteerd. Graag zou ik De Beus en Mak vragen welke beelden van Europa nu precies leven bij de 'gewone mens' en hoe deze beelden verschillen van die van de 'ongewone mens'?

Toch zijn er ook positieve kanten van dit boek te noemen. In het deel van de studie waarin de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd (blz. 73 -138) zit structuur en de resultaten zijn aardig om te lezen. Het is interessant via de citaten van 'insiders' te zien dat de perceptie van het belang van Europa sterk afhangt van de beleidssector waarin men werkzaam is. Daarnaast snapt men na het lezen van dit boek beter waarom Eurojournalisten en kranten berichten over Europa zoals zij dat doen en, vooral, dat juist de modale krantenlezer hier mede debet aan is. Journalisten blijken over het thema Europa te schrijven op basis van hun verwachting van wat de lezer wil lezen. Het voorkomen van 'de gaapfactor' is de eerste prioriteit. Het comparatief element, waarin de Nederlandse situatie wordt vergele-

ken met de ons omringende landen, is een ander sterk punt.

Het laatste hoofdstuk stelt echter opnieuw teleur. Net als in de inleiding valt ook hierin geen heldere lijn te ontwaren. Op de in de inleiding opgeworpen vragen worden geen duidelijke antwoorden geformuleerd. De conclusies blijven beperkt tot weinig verhelderende gemeenplaatsen als 'de informatie die wij vergaarden bevestigt dat er sprake is van afnemend enthousiasme

voor Europese integratie' (blz. 145) en 'tegen onze collega's [...] zeggen wij dat ze de europeanisering van de openbare sfeer ernstig moeten nemen' (blz. 153). Al met al wordt het dan ook niet duidelijk op welke prangende vragen dit boek antwoorden geeft en, in het verlengde daarvan, wat dit boek nu precies bijdraagt aan de wetenschappelijke discussie over Europa in Nederland.

*Jieskje Hollander*

---

**Jieskje Hollander** is historica MA. Zij is als AIO werkzaam bij de sectie Europees Recht van de Rijksuniversiteit Groningen. In het kader van het NWO-project *Contested Constitutions* werkt zij aan een proefschrift over de relatie tussen Nederland en Europa (1948-2005).

---

## Europa en Virtù

**Luuk van Middelaar**

**De Passage naar Europa. Geschiedenis van een begin.**

*Groningen: Historische Uitgeverij, 2009; 531 blz.; 35,- euro:*

*ISBN: 978-90-6554-236-6*

---

*De Passage naar Europa*, het veelomvattende en vlotgeschreven proefschrift van Luuk van Middelaar, is als een kunstwerk dat de lezer prikkelt op allerlei manieren. Om te beginnen zijn er in ieder geval vier redenen voor enthousiasme over dit boek. Ten eerste is er nu eindelijk een Nederlandstalig werk waarin de geschiedenis van de Europese integratie nadrukkelijk verteld wordt vanuit continentaal perspectief – en dus niet vanuit het in Nederland zo overweldigend dominante Angelsaksische perspectief. Van Middelaars aandacht voor de Franstalige en Duitstalige literatuur is een verademing.

Ten tweede is het lezen vaak een belevenis, omdat Van Middelaar hoog durft in te zetten. Zo stelt hij zich compromisloos op het standpunt dat Europa politiek en niets anders dan politiek is en heeft hij het lef bestaande literatuur hard aan te pakken. Dat baart niet alleen opzien, het stelt hem ook in staat de al zo vaak vertelde geschiedenis van de Europese integratie op een originele manier te bespreken. Ook dat is een verademing, want er bestaan al ge-

noeg weinig diepgravende navertellingen van navertellingen.

Ten derde is Van Middelaars proefschrift een verslag van een broodnodig experiment. Het boek kan gelezen worden als de rapportage van een multidisciplinaire proeve, waarin expliciete theoretisch-filosofische conceptualisering en klassieke diplomatieke geschiedschrijving gecombineerd worden. Dat gebeurt zelden in de Europese Studies. Hoewel theorie en conceptualisering moeilijk gemist kunnen worden om het precedentloze project van Europese integratie te duiden, vormen zij in de bestaande literatuur vaak een ongemakkelijk probleem. Ze zijn al te vaak ófwel te dominant aanwezig, ófwel vrijwel afwezig. In het eerste geval wordt de empirie veel met impressionistisch geweld gewrongen in een monocausaal verklingsmodel. In het tweede geval heeft de vertelling een hoge mate van vrijblijvendheid en/of wordt zij te sterk gekleurd door de beperktheid van de gebruikte (nationale) bronnen.

Dat laatste verschijnsel treft men in het bijzonder bij historici aan die een specifieke episode uit de

geschiedenis van de Europese integratie dertig jaar later beschrijven vanuit het strikt nationale perspectief dat hoort bij de archiefstukken in de hoofdstad van hun land die dan worden vrijgegeven. Sinds begin jaren tachtig heeft die aanpak talloze boeken en artikelen opgeleverd, waarin Fransen schrijven over de Franse standpuntbepaling, Duitsers over de Duitse, Nederlanders over de Nederlandse, enz. Beter begrip van de Europese integratie levert dat veelal niet op, plichtmatige herbevestiging van nationale mythen des te meer. De laatste jaren verschijnen er meer publicaties die resultaten van comparatief en/of multinationaal archiefonderzoek presenteren, maar dat blijven toch vooral positieve uitzonderingen. Dat Van Middelaar nadrukkelijk de multinationale aanpak propageert, is een vierde reden voor enthousiasme over *De Passage naar Europa*.

**Drama.** Daarnaast benadrukt Van Middelaar terecht dat de bestaande geschiedschrijving zich onvoldoende rekenschap geeft van het feit dat het in de Europese integratie eerst en vooral gaat om politiek drama van de bovenste plank. Zoals dat voor ieder goed drama geldt, is ook de geschiedenis van de Europese integratie, mits goed verteld natuurlijk, blijvend fascinerend. Bijvoorbeeld omdat het een nooit eerder ver-



toonde overwinning op Europa's geschiedenis betreft, die steeds opnieuw kan uitdagen tot bestudering van de *condition humaine*. Maar Van Middelaar stelt zich niet tevreden met de opgave het veellagig drama opnieuw op te dissen. Hij koestert ook nog andere ambities.

*De Passage naar Europa* gaat over (veel) meer dan de naoorlogse geschiedenis van 'Europa' alleen. Van Middelaar legt de lezer op dwingende wijze uit hoe de wereld in elkaar zit. Te dien einde heeft hij de sluisen van zijn denken wijd open gezet. Dat heeft geleid tot een ware stortvloed aan spitsvondigheden, metaforen, persoonlijke verslaggeving en atypische vergelijkingen. Herhaaldelijk zet Van Middelaar beeldend uiteen hoe de wetten van tijd (het belang van geduld), de logica van de entropie (het beheersen van lotswisselingen) en de regels van het politieke spel (de kracht van bluff) de geschiedenis bepalen. Dat alles leidt tot een prikkelende en (intern) consistente conceptualisering van de Europese integratie.

**Vagevuur.** De aaneengeregen spitsvondigheden kunnen Van Middelaars boek op sommige momenten de schijn geven van een soort *Ontdekking van de hemel*, maar dan over de Europese integratie. Die associatie moet echter verworpen worden, al was het maar omdat *De Passage naar Europa* meer dimensies biedt dan de hemel alleen. Vergis u niet, ook bij Van Middelaar gaat het wel degelijk over de hemel, maar dan vanuit het (continentaal Europese) perspectief van Dante. Geen hemel immers zonder hel en vagevuur. In het bijzonder die laatste 'sfeer', het vagevuur, staat centraal in Van Middelaars universum, want juist in de bestudering van die 'tussensfeer' is volgens hem de sleutel te vinden tot dieper begrip van de wereld, en dus ook van 'Europa'.

De 'Europese tussensfeer' zit ingeklemd tussen de 'Europese' equivalenten van hel en hemel. Aan de ene kant is dat de anarchistische

buitenwereld, waar de nietsontziende hobbesiaanse wetten van de jungle en/of gematigde varianten op de *balance of power* het weinig gereguleerde verkeer tussen de staten beheersen. Aan de andere kant treft men het zelfverklaarde land van melk en honing in de 'Brusselse binnenwereld'. Daar vinden idealisten en bureaucraten elkaar op een program van federalisme en supranationaliteit: een uniek huwelijk van utopie en stenen in de vorm van de EU-kantoren in de Belgische hoofdstad.

Volgens Van Middelaar heeft de wetenschappelijke bestudering van de Europese integratie zich tot op heden gericht op het tweedimensionale Europa van 'hel en hemel', 'binnen en buiten'. Sterker nog, meestal richten wetenschapslieden zich louter op een van beide dimensies (ofwel de staten, ofwel de EU-instituties). De gevolgen van deze beperkte *scope* zijn volgens Van Middelaar niet gering geweest voor de geschiedschrijving over de Europese integratie: 'iedereen keek de verkeerde kant op.' (blz. 39) Stellig beweert Van Middelaar dat niemand oog heeft gehad voor het 'Europese vagevuur', de tussenwereld waar een clubje eigensoortige actoren, de hoogste vertegenwoordigers van de lidstaten van de Europese integratie, al vanaf het allereerste begin in 1950 met elkaar rond een tafel zitten. Zij zijn het die als geen ander de Europese werkelijkheid scheppen. En dat gaat volgens Van Middelaar door middel van pure politiek. Waarom?

In termen van zijn conceptualisering luidt het antwoord op die vraag als volgt. Omdat ergens aan de roodzwarte einder van het vagevuur een luikje klappert. Door dat luikje kunnen de tafelgenoten het hemels licht zien schitteren. Dat nu, is het hoopgevende licht van de toekomst, maar tegelijkertijd dé handelswaar van de politicus. Aan de tafel wordt onderhandeld over de waarde van het hemelse schijnsel, dat tegelijkertijd fungeert als onderpand voor

politieke *deals*. Bluffen, koehandel en poker, met de toekomst als inzet, dat zijn de aloude politieke spelen waardoor de tafelgenoten in beslag genomen worden.

Maar de tafel waaraan gespeeld wordt, staat dus wel in een unieke tussenwereld. Daar worden winst en verlies niet uitgekeerd in oorlog en vrede (zoals in de klassieke buitenwereld), maar in de valuta van de Europese institutionalia. Zo maken de lidstaten 'Europa'. Dat gebeurt bij uitstek op de schaarse momenten waarop de *homo politicus* aan tafel, een tijdskunstenaar bij uitstek, de open toekomst wat weet te temmen door deze te verknopen met het verleden en zo een 'passage' creëert. In andere woorden: men vindt een *innovatieve institutionele* uitweg uit een slepend politiek conflict tussen de tafelgenoten. Van Middelaars geschiedenis van de Europese integratie, die de lezer verspreid door het boek aantreft, is zorgvuldig geschreven vanuit dat perspectief van 'tussensfeer' en 'passage'.

**Offers.** Wat levert Van Middelaars benadering op in termen van kennis van de geschiedenis van de Europese integratie? Wat zijn de voor- en nadelen van zijn tamelijk radicale conceptualisering? Zeker in Nederland is Van Middelaars sloterdijkiaans aandoende sferenbenadering vernieuwend te noemen. Hier zoeken commentatoren en politici in hun pogingen tot duiding van het Europese integratieproces namelijk nog te vaak hun toevlucht in gestileerde debatten als die variëren op het thema 'binnen' versus 'buiten', 'federalisten' versus 'intergouvernementalisten', 'idealisten' versus 'realisten' en 'Rijnlanders' versus 'Atlantici'. Redeneren vanuit die kunstmatige dichotomieën brengt het doorgronden van de werkelijkheid van het proces van Europese integratie niet dichterbij. Dat maakt Van Middelaar fijntjes duidelijk en dat is een nodig en urgent signaal voor het debat over 'Europa' in Nederland.

Anderzijds laat de auteur met zijn grote greep en zijn selectieve behandeling van de (conceptuele) literatuur ook wel wat door de vingers glippen. Zo lijkt hij onbekend met het baanbrekende werk van Craig Parsons en Paul Pierson, die op veel punten juist zijn geestverwanten lijken te zijn. Ook het werk van Isaiah Berlin over de *men of action* op het hoogste politieke niveau is afwezig. Opvallend is verder dat de filosoof Van Middelaar nergens refereert aan Henri Frédéric Amiel. Deze Zwitser was de enige denker die Jean Monnet wel eens citeerde, wanneer de vader van de Europese integratie zich weer eens het hoofd brak over het spel van tijd, politiek en de menselijke natuur, de thema's van Van Middelaar. Overigens is het opmerkelijk hoe dicht het denken van Bolkestein-medewerker Van Middelaar de geduldige en procesmatige integratievisie van Monnet af en toe nadert. Dit gegeven blijft echter, evenals Amiel, onbenoemd. Het zijn misschien de onontkoombare offers omwille van de originaliteit.

Een substantiëler offer is het feit dat Van Middelaar geen historisch handwerk in de archieven heeft ondernomen. Dat is voor een historische studie geen pre, maar daar staat tegenover dat Van Middelaar blijk geeft van beheersing van de bestaande historiografie. Bovendien zijn de samenvattingen die hij geeft van ingewikkelde onderhandelingsprocessen, over bijvoorbeeld de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, alsmede zijn juridisch-filosofische analyses van verdragsteksten en arresten, behalve inhoudelijk degelijk, vaak ook aantrekkelijk lucide.

**Virtù.** In het bijzonder twee elementen in *De Passage naar Europa* prikkelen tot een kritische reactie. Het eerste betreft de sterk aangezette conceptuele ambitie. Van Middelaar getroost zich moeite de lezer ervan te overtuigen dat *zijn* conceptuele patroon van de

Europese integratie (en de wereld) in geen geval opgevat dient te worden als een schematische of modelmatige weergave van de werkelijkheid (daarbij steekt hij zijn minachting voor schema's met pijltjes, x-en en y-en niet onder stoelen of banken). Maar bij nader inzien lijkt dat een tamelijk onheuse claim. Datgene wat Van Middelaar terecht presenteert als zijn belangrijkste kracht – een originele conceptualisering van Europese integratie – kan en moet immers onvermijdelijk een vereenvoudiging zijn van de geschiedenis, of je dat nu met pijltjes in een schema doet of (postmodernistisch) anderszins. Van Middelaar blijkt dan ook helemaal niet zo ver van de lijnenschema's verwijderd als hij doet voorkomen. Verdekt onder zijn metaforen lijkt namelijk wel degelijk een lijnenschema schuil te gaan. Van Middelaar gebruikt 'sferen' als een woord voor 'stippellijnen' en 'passage' als een woord voor 'pijl van x naar y'. Bovendien vertoont die laatste woordvondst, het kernbegrip in het boek, na 531 pagina's – en een citaat van Hegel als eindschot – ondanks alle drama en lotswisselingen akelig veel gelijkenis met een lineaire pijl. Van geen of weinig Europese samenwerking, via een aantal 'passagemomenten' naar meer en hechtere Europese samenwerking (en zelfs verder omhoog in de toekomst).

Het tweede element dat uitdaagt tot een kritische reactie betreft de inhoud van Van Middelaars conceptualisering en dan vooral Machiavelli's opvattingen over *virtù* en *Fortuna* die daarbinnen een centrale plaats innemen. Van Middelaar vat de betreffende opvattingen van Machiavelli als volgt samen: *Fortuna* is 'een tijdelijke bezoeker, wier komst moeilijkheden met zich meebrengt, maar ook mogelijkheden schept. Het Rad van Fortuin gaat sneller draaien, de stroom gebeurtenissen zwelt aan. Het vermogen met de bezoeker te dealen noemt Machiavelli *virtù*.' (blz. 183). Volgens

Machiavelli's opvatting kan er alleen adequaat met *Fortuna* 'gedaald' worden door een heerser die resoluut kan en durft te handelen, waar nodig met geweld én dubbelzinnigheid. Aan de tafel in Van Middelaars tussensfeer is het precies deze *virtù* die de bokken van de schapen scheidt, het criterium dat de ware politicus onderscheidt van de politieke brekenen, die niet echt begrijpen waar het om gaat (en bijvoorbeeld denken dat economische modellen ertoe doen in het spel aan de tafel).

In zijn slothoofdstuk blijkt echter dat het belang dat Van Middelaar hecht aan Machiavelli's *virtù*, zich uitstrekt tot ver buiten het politieke domein. Hij stelt daar namelijk het volgende: 'Zoals de politicus, en ieder mens elke dag, staat ook de schrijver in de stroom van de tijd. Teken ik dit vredesverdrag wel of niet? Huw ik deze vrouw wel of niet? Trek ik deze conclusie wel of niet? Het zijn open vragen die toch een oordeel en beslissing eisen, aangezien de tijd dwingend tikt. Voor je het weet is een nieuwe oorlog uitgebroken, die vrouw weggelopen of je boek achterhaald. Even aarzelen mag, maar dan is het ja of nee.' (blz. 425).

Afgezien van de vraag in hoeverre dit hout snijdt, is de vraag die zich nu opdringt: wat onderscheidt de wetenschapsman Luuk van Middelaar van zijn bluffende helden aan de tafel in Europa's vagevuur?

*Mathieu Segers*

---

Dr Mathieu Segers is verbonden aan het Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht.

# Zigzagkoers naar vrije Europese luchtvaart

M. Staniland

**A Europe of the Air? The Airline Industry and European Integration.**

Lanham (Verenigd Koninkrijk): Rowman & Littlefield Publishers; 2008; 316 blz.; \$ 75,-; ISBN: 0-74-252651-8

Voor degenen die betrokken zijn bij het langdurige proces van luchtvaartliberalisatie lijkt het vaak alsof de onderhandelingen gaan over 'a great deal of air and not much union'. Dit boek van de Amerikaanse politicoloog en luchtvaartdeskundige Staniland over de ontwikkeling van het Europees luchtvaartbeleid is ook een verhaal over hoe de Europese Commissie opereert in het openbreken van vastgeroeste nationale economische relaties. Daarmee is het een verhandeling over doorzetting (de Commissie), ideologie en de grenzen aan de ideologie (liberalisering), angsten (met liberaliseren opent Europa de markten waardoor we zouden verliezen van de Amerikanen, maar zonder liberaliseren verliezen we net zo goed), politiek (nationale belangen, vakbonden), toevalligheden (sleutelfiguren die komen en gaan), hypocrisie (het Verenigd Koninkrijk), machtsspelletjes (Frankrijk en Italië, die hun nationale luchthavens willen beschermen), onverwachte wendingen (opkomst prijsvechters), misverstanden (het belang van 'national champions') en handelsgeest (de Nederlanders).

Met deze ingrediënten heeft Staniland de complexe materie rond de bevoegdheden van de Commissie en de specifieke kenmerken van de luchtvaarteconomie zeer toegankelijk gemaakt. Vooral tegen de achtergrond van sectorhervormingen waar de EU nu mee bezig is – zoals in de financiële sector, energie en landbouw – is het interessant te zien welke tactieken gevolgd zijn in de luchtvaart over een periode vanaf de jaren '60.

Achteraf bezien is de liberalisering van de luchtvaartsector een wonder-

baarlijk verhaal. Deze markt was traditioneel strak gereguleerd, op basis van bilaterale relaties, prijsafspraken en andere handelsbelemmeringen, zoals landings- en vervoersrechten. De sector werd ook gekenmerkt door nationale symbolen ('national flagships'), veiligheidsbelangen en industriepolitieke overwegingen. De vraag is gerechtvaardigd of luchtvaart wel een 'markt' was. Inmiddels kunnen vliegmaatschappijen lijnen bedienen tussen elke luchthaven in de EU en de Verenigde Staten. Daar is het niet bij gebleven. Hoewel de nationale soevereiniteit van het luchtruim internationaal is vastgelegd, wordt in de EU gewerkt aan een gemeenschappelijke regulering. Misschien wel de belangrijkste verandering naast groei in vluchten, daling van prijzen en toename van keuzevrijheid, is de omslag van een branche met de passagiers als SLF (*self-loading freight*) – naar een *service industry*.

Vanuit theoretisch perspectief benadrukt Staniland de noodzaak om uiteenlopende modellen te integreren. Het realistisch perspectief kijkt naar machtsrelaties en nationale belangen. Zo was voor Nederland de KLM een winstgevend bedrijf, terwijl voor andere landen het onderhouden van ex-koloniale contacten belangrijk was. Samenwerking met Air France – traditioneel zwaar verliesgevend – lag dus ook niet voor de hand. Het institutionele perspectief toont hoezeer de Europese Commissie de ontwikkelingen heeft bepaald. Verder is er nog het economisch-sociologisch perspectief, dat benadrukt dat bedrijven vooral voorspelbaarheid zoeken, zeker in de kapitaalintensieve luchtvaart. De

beperking van risico's noodzaakte de sector tot het maken van afspraken met de Commissie om abrupte concurrentie maatregelen te voorkomen.

Het boek maakt duidelijk hoe bepalend de Commissie is geweest en geeft inzicht in hoe de Commissie opereert. Ondanks gevoeligheden ten aanzien van grote landen is de Commissie vooral gericht geweest op het opruimen van handelsbelemmeringen. Intussen heeft de Commissie uitbreiding van haar bevoegdheden moeten bevechten. Lang was onduidelijk of 'Europa' wel bevoegd was op het terrein van luchtvaart en of het concurrentiebeleid van toepassing was. Inmiddels is het Europees luchtvaartbeleid uitgebreid naar veiligheid, liberalisatie van luchthavens en duurzaamheid.

De zoektocht naar Europese samenwerking is lang geweest. Vanaf 1918 was het duidelijk dat een 'Europa' met veertig nationale *operators* niet zou werken. In de jaren '50 en '60 probeerden overheden tot een kartel ('Air Union') te komen. Het accent lag op samenwerking in plaats van op concurrentie. Het Verdrag van Rome noemde geen interne markt voor transport, maar ook het unanimitetsprincipe beperkte een Europese aanpak. Toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland versterkte het liberalisatiekamp. Verder slechtten besluiten van het Europees Hof van Justitie over, o.a., vrij verkeer van werknemers op schepen de nationale muren rond transportbeleid, zodat de Commissie aan een Gemeenschappelijk transportbeleid kon beginnen.

De Commissie heeft handig gebruik gemaakt van tegenstellingen tussen lidstaten, van medestanders in de vorm van denktanks en liberale pers (*Financial Times*) en van het uitzetten van studies. Ook heeft de Commissie de *good cop bad cop*-tactiek ingezet door lidstaten en

*operators* de keuze voor te houden om óf met het Directoraat-Generaal voor transport tot voorspelbare overgangsregimes te komen óf om de confrontatie aan te gaan met het Directoraat-Generaal voor concurrentiebeleid over kartels en ongeoorloofde staatssteun.

Met de stapsgewijze invoering van een 'Single European Sky' werden bijna automatisch nieuwe problemen opgeroepen rond staatssteun, omdat de luchtvaartmaatschappijen hadden overgeïnvesteerd om hun concurrentieposities te verbeteren. Samenwerkingsverbanden die de vliegtuigmaatschappijen moesten

aangaan om complementariteiten en schaaufactoren te benutten, dwongen de Commissie vervolgens tot de rol van kartelwaakhond. Ook werd duidelijk dat een vrije luchtvaart ook concurrentie om landingsrechten vergde, zodat liberalisering van luchthavens het volgende front werd voor de Commissie.

Hoewel het boek een zeer overtuigend beeld schetst van de totstandkoming van het Europese luchtvaartbeleid, lijkt me één van de conclusies discutabel. Volgens Staniland is het proces *serendipitous* en *uncontrolled* geweest. Ik vraag me af of de ontwikkeling niet veel meer een gecon-

troleerde zoektocht is geweest onder leiding van de Commissie om te komen tot een gemeenschappelijke markt. Hierin zijn fouten gemaakt en verkeerde afslagen genomen, maar deze leidden vervolgens tot nieuwe pogingen en oplossingen gericht op luchtvaartordening. De uitkomst was onvoorspelbaar, maar niet toevallig.

*Adriaan Schout*

---

Dr Adriaan Schout is hoofd van het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

---

## Recht doen aan de Europese Unie

**Catharina Dehullu**

### **Inleiding tot het recht van de Europese Unie. Wegwijs in de Verdragen.**

*Den Haag/Leuven: Acco, 2009; 211 blz.; 27,- euro; ISBN: 978-90-334-7348-7*

---

Dehullu beschrijft het recht van de Europese Unie vanuit het perspectief van de Verdragen. Het boek is het derde deel van een reeks 'EU studies', waarvan de eerste twee delen de besluitvorming en de 'impact' van de Europese Unie beschrijven. Doel van de reeks is de Europese ontwikkelingen op een wetenschappelijke manier te beschrijven en ze kritisch te analyseren in het licht van Europese integratietheorieën, met daarbij bijzondere aandacht voor actuele voorbeelden. De doelgroep bestaat niet alleen uit studenten en specialisten, maar omvat ieder die meer wil weten over de werking van de EU.

In acht hoofdstukken (die om onduidelijke redenen als 'delen' worden aangeduid) neemt Dehullu de lezer mee langs de belangrijkste aspecten van het Europese *institutionele recht*. Het materiële recht blijft grotendeels buiten beschouwing, afgezien van het tweede hoofdstuk, waarin de doelstellingen van de Europese Unie aan de orde komen.

In het eerste hoofdstuk bespreekt de auteur de geschiedenis van de Verdragen. Zij schenkt hierbij in het bijzonder aandacht aan de wisselwerking tussen het communautaire en het niet-communautaire spoor. In het tweede hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op de doelstellingen van de EU. Daarbij staat niet zozeer de verdragssystematiek, maar eerder de historische ontwikkeling van beleid centraal. Voor een overzicht van wat de EU zoal doet volstaat dit, maar voor inzicht in bijvoorbeeld de reikwijdte van de vier vrijheden of voor de manier waarop deze zich verhouden tot andere vormen van (nationaal) beleid, is geen ruimte.

De lezer wordt op blz. 61 op het verkeerde been gezet; hier wordt vermeld dat op alle flankerende beleidsterreinen EU-beleid slechts een voorbereidende of aanvullende rol vervult en niet in de plaats kan komen van nationaal beleid. Het door Dehullu genoemde voorbeeld van het milieubeleid is een *gedeelde be-*

*voegdheid*, waardoor EU-regelgeving op dit terrein – als gevolg van het voorrangsbeginsel – nu juist wél nationale regelgeving opzij kan zetten. Ook de doelstellingen van de tweede en derde pijler worden behandeld, en ook hier staat het perspectief van de doelstellingen uit het Verdrag centraal. Juist op deze punten zou wat meer aandacht voor de aard, werking en inhoud van deze beleidsterreinen nuttig zijn geweest.

In het derde hoofdstuk over de 'politieke' instellingen besteedt Dehullu in de eerste plaats aandacht aan de Europese Raad. Dit doet recht aan de positie die dit orgaan inmiddels heeft verworven, hoewel deze positie in menig juridisch handboek nog niet als zodanig wordt erkend. Bij de bespreking van de instellingen volgt de auteur een beproefd stramien, waarin samenstelling, bevoegdheden en werking afzonderlijk worden besproken. Het Hof van Justitie komt pas in een later hoofdstuk aan bod. Het daaropvolgende hoofdstuk (IV) behandelt de besluitvormingsprocedures, waarbij ook de door juristen vaak nauwelijks opgemerkte Open Coördinatie Methode (ook wel: OMC naar de Engelse afkorting) wordt behandeld. In hoofdstuk V (regelgeving



en bestuur) houdt Dehullu zich – gelukkig – evenmin aan de tekst en systematiek van het Verdrag. Zo wordt bij de bespreking van de richtlijn het ontbreken van rechtstreekse toepassingelijkheid afgezet tegen de rechten van particulieren, als de richtlijn zich daartoe leent. Een belangrijk onderwerp, de werking van het Europese recht in de lidstaten, dat in hoofdstuk VI wordt besproken, staat zelfs helemaal los van de Verdragen. Dit onderwerp heeft immers vooral door de jurisprudentie van het Hof gestalte gekregen.

In hoofdstuk VII wordt het Hof van Justitie besproken. Hier is het wel jammer dat de auteur zo dicht op de verdragsteksten blijft zitten. De samenstelling van het Hof en de belangrijkste procedures komen aan de orde, maar dit geeft weinig inzicht in de sleutelrol die het Hof speelt in het Europese integratieproces. Vooral de rechtsvormende rol van het Hof had, zeker voor een publiek van niet-juristen, wel wat uitgebreider mogen worden besproken. Dat geldt ook voor de rol van nationale rechters, die voor particulieren de belangrijkste bron van rechtsbescherming vormen. Die rol komt immers evenmin in hoofdstuk VI aan de orde.

Een nadere analyse van de gevolgen van het EU-lidmaatschap voor

de lidstaten zou overigens in bredere zin waardevol zijn geweest. Daarin zouden ook de gevolgen voor wetgeving en bestuur een plek hebben kunnen krijgen. In het laatste hoofdstuk (VIII) worden de regels voor de Europese begroting besproken.

De grootste verdienste van dit boek is de manier waarop het de vaak lastige materie van het Europese recht toegankelijk maakt voor niet-ingewijden. Zelfs een zo complex onderwerp als de co-decisieprocedure wordt op een beknopte maar heldere wijze uit de doeken gedaan. Ook al zijn hiervóór enige suggesties voor aanvulling gedaan, het moet worden gezegd dat de beknoptheid van het boek de inzichtelijkheid ervan geenszins in de weg staat. Een ander pluspunt is de integrale verwerking van het Verdrag van Lissabon, zodat het boek ook na de inwerkingtreding daarvan zijn actualiteitswaarde zal behouden.

De inleiding van het boek stelt een ‘kritische analyse van de ontwikkelingen en trends’ als leidend kenmerk voor de nieuwe reeks voor. De opzet van het onderhavige boek staat een dergelijke analyse echter niet toe, omdat de beschrijving van het recht centraal staat. Iets van die kritische analyse had de lezer wel verschaft mogen worden, zeker gelet

op het feit dat de auteur daar wel degelijk ideeën over heeft. In het ‘Woord vooraf’ stelt Dehullu nogal alarmerend dat het integratieproces ‘nu in een impasse’ zit; dat het Verdrag van Lissabon de ‘laatste kans’ is adequate structuren voor de toekomst te garanderen en ook dat het ‘oude model’ niet meer voldoet voor de uitdagingen van de 21ste eeuw, terwijl het ‘nieuwe model’ wordt gehinderd door ‘wantrouwen en nationalistische reflexen’. Dit alles valt op basis van het boek niet te concluderen, maar zou ongetwijfeld een interessant uitgangspunt voor de analyse zijn geweest.

Dat dit uiteindelijk niet de ambitie van het boek is, zal voor de (beginnende) student of geïnteresseerde leek nauwelijks een bezwaar zijn: die vindt genoeg van zijn gading voor een goed overzicht van het Europese recht. De specialist zal er echter weinig nieuws in aantreffen.

*Ton van den Brink*

---

**Dr Ton van den Brink** is verbonden aan de Subfaculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Utrecht. Hij is er universitair hoofddocent Europees recht en directeur van het Europa Instituut.

---

## De ontwikkeling van postcommunistisch Europa

**Katlijn Malfliet**

**Hoever kan Europa oostwaarts reiken? De Russische factor.**

*Leuven: Uitgeverij LannooCampus, 2008; 191 blz.; 19,95 euro;*

*ISBN: 978-90-209-8059*

---

In haar boek *Hoever kan Europa oostwaarts reiken?* bespreekt Katlijn Malfliet de ontwikkeling van postcommunistisch Europa. Terwijl Europa aan de west-, noord- en zuidkant nauwelijks meer verandert, is de oostelijke grens van de Europese Unie de laatste jaren sterk verschoven. De EU is in beweging, maar

hoe rekbaar is het begrip Europa? Malfliet neemt ons mee langs Europa's nieuwe Oostelijke dimensie, de uitbreiding van de Europese Unie plus die van de NAVO en de uiteenlopende interpretaties van het begrip ‘mensenrechten’ in Oost en West. Dan neemt Malfliet de totstandkoming van ‘Poetin's Rusland’ nog

eens uitgebreid onder de loep. Ze bespreekt de ontwikkeling van Poetins beleid; revisionistisch direct na zijn aantreden, vervolgens zijn hoopvolle handreiking in de gezamenlijke strijd tegen het internationale terrorisme en uiteindelijk de teleurstelling na de unilaterale Amerikaanse beslissing tot de inval in Irak – de auteur geeft een prachtige samenvatting van al hetgeen er de afgelopen tien jaar in de relatie tussen Rusland en het Westen is gebeurd.

Malfliet belicht haar onderwerp met een luchtige precisie. Zonder

een direct oordeel te vellen, laat zij haar mening tussen de regels doorschemeren en geeft zij de lezer een subtiel zetje. Geen detail blijft ongemoeid; elke scene op het wereldtoneel passeert de revue in een helder en zeer leesbaar betoog.

Hoewel het boek van Malfliet buitengewoon plezierig leest, zal de gemiddelde nieuwsjunk er weinig nieuwe informatie in aantreffen. Alles wat zij noemt, is al eens gezegd. Aan de autoriteit van Ruslandkenner Malfliet valt echter niet te twijfelen en ook haar stijl is grandioos – iedereen zal haar boek aardig vinden. De kenner zal geholpen zijn met een beknopt overzicht

en een goede herhaaloefening, de leek zal een eenvoudig boek treffen dat tegelijk een handvat biedt voor verdere studie door het korte maar nuttige notenapparaat.

Pas op de laatste bladzijde komt Malfliet met een werkelijke aanbeveling: Europa moet het initiatief nemen en samen met de Verenigde Staten en Rusland aan tafel gaan zitten om de post-Koude Oorlogssituatie op het Europese continent te bezien. Het sterkst is haar mening dat Europa zich moet 'distantiëren van een Amerikaanse politiek wanneer die zijn veiligheid schaadt'. Daarbij is de inzet van *soft power* te verkiezen boven bewape-

ning. Een opzienbarend *statement*, maar zeer actueel in een wereld waarin de Nobelprijs voor de vrede is toegekend aan een president die zich door middel van diplomatie inzet voor een betere wereld. Wat dat betreft kan Malfliet zich in goed gezelschap rekenen.

*Hiske Helsloot*

---

**Hiske Helsloot** is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

---

## De wereld van een diplomaat

**Frans van Dongen**

**Van Timor naar Jakarta. Bestuursambtenaar in diplomatieke dienst.**

*Amsterdam: Boom, 2009: 222 blz.; 19,50 euro; ISBN: 978-90-850-6710-8*

---

Al zolang als er staten bestaan, wisselen zij gezanten uit om hun onderlinge betrekkingen te regelen. Diplomatieke structuren en opvattingen over de manier waarop diplomaten hun functie dienen uit te oefenen, zijn echter in grote mate historisch bepaald. In het boek *Van Timor naar Jakarta* biedt oud-diplomaat Frans van Dongen een kijkje in de wereld van de diplomatie ten tijde van de Koude Oorlog.

Van Dongen begon zijn carrière als bestuursambtenaar op Timor, dat toen deel uitmaakte van Nederlands-Indië. Na de soevereiniteitsoverdracht in 1949 dong hij mee naar een van de plaatsen bij de Buitenlandse Dienst die waren gereserveerd voor oud-ambtenaren van de Indische bestuursdienst. Hij werd toegelaten en geplaatst in Bonn. Na deze eerste post kwam hij terecht in Bagdad, Hongkong, bij de NAVO en de Verenigde Naties, in Saigon, Bangkok, bij de CVSE in Madrid en,

ten slotte, in Indonesië. Het accent in zijn diplomatieke loopbaan lag op twee zaken: politiek-militair beleid in de Oost-Westverhoudingen en Azië.

Tegenwoordig is het bij het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikelijk dat plaatsingen in het buitenland worden afgewisseld met perioden van werken op het ministerie in Den Haag. In Van Dongens tijd was de gang van zaken echter nog anders; van de vijfendertig jaren in diplomatieke dienst bracht Van Dongen er niet meer dan drie *ten departementen* door. Een nadeel daarvan was, zoals hij zelf zegt, dat de voeling met binnenlands-politieke ontwikkelingen en gedachtenstromingen binnen het ministerie, die in de loop van zijn carrière een steeds belangrijker rol gingen spelen, beperkt was. Of hij, als zijn affiniteit met de binnenlands-politieke deiningen groter geweest was, werkelijk veel rekening daarmee had willen houden bij zijn werkzaamheden, is de vraag. Zijn

opvatting was dat de consistentie van het beleid te lijden had onder de groeiende invloed van electorale en partijpolitieke overwegingen. Bovendien gaf hij bij de invulling van zijn functie een grote voorkeur aan een zo zelfstandig mogelijk optreden en vond hij dat in Nederland de kennis van de situatie ter plaatse soms te beperkt was om de juiste beslissingen te nemen. Dit blijkt duidelijk uit de omschrijving van de rol van de diplomaat die hij in zijn voorwoord geeft. Weliswaar ziet hij deze in beginsel als de uitvoerder van het beleid dat in Den Haag door regering en parlement bepaald wordt, hij kan echter door de kennis van het land of de organisatie waar hij geaccrediteerd is, ook door hem gewenste opdrachten uitlokken, en soms moet hij zelfs het gevecht aangaan met in zijn hoofdstad bestaande misvattingen of vooroordelen, aldus Van Dongen.

Een voorbeeld dat dit laatste illustreert, is dat van de voedselhulp die Nederland op een goed moment aanbood ter bestrijding van een hongersnood in Laos. Volgens het plan dat in Den Haag was opgesteld, zou

deze hulp bestaan uit Nederlandse melkpoeder en op de wereldmarkt aangekochte rijst. De plaatselijke bevolking at echter bijna alleen kleefrijst, en de Aziatische kindermaagjes verdroegen het zware Nederlandse melkpoeder over het algemeen slecht. Van Dongen wist voor elkaar te krijgen dat, in plaats van rijst, kleefrijst zou worden aangekocht in Thailand, maar zijn advies om liever sojamelk te leveren werd in de wind geslagen. Het melkpoeder werd vervolgens vooral gevoerd aan varkens in plaats van aan kinderen.

Een ander, meer fundamenteel verschil van inzicht bestond er ook ten aanzien van het Midden-Oostenbeleid. Halverwege de jaren vijftig kreeg Van Dongen hiermee te maken vanuit een functie op de ambassade in Bagdad. De jonge staat Israël genoot in die jaren een vrijwel onvoorwaardelijke steun in Nederland. Voor de Arabische visie op het conflict tussen Israël en de Palestijnen, waarmee hij als diplomaat dikwijls geconfronteerd werd, was weinig begrip. Van Dongen vond dit onjuist en met een collega die in Damascus gestationeerd was en die zijn mening deelde, sprak hij af dat zij hun berichtgeving naar het ministerie onderling zouden afstemmen, om hun visie meer kracht bij te zetten. Het is interessant te lezen dat diplomaten ter plaatse de sterk pro-Israëliëse houding die er in Nederland heerste, niet deelden. Het moet heel wat frustratie hebben opgeleverd, want de taal die Van Dongen gebruikt om zijn opvattingen te ventileren is op zijn zachtst gezegd nogal fors.

Niet alleen inzake de kwestie-Israël werd er op het ministerie slecht geluisterd naar diplomaten ter plaatse, vond Van Dongen; meer in het algemeen gold dat er tussen de posten en het ministerie te weinig sprake was van inhoudelijke gedachtenwisseling. Toen hij in Hongkong betrokken raakte bij een consulaire *China Watchers Group* en Den Haag

trots informeerde over een aantal belangrijke gezamenlijke bevindingen van die groep, viel het hem op dat zijn Canadese en Australische collega's hierover na hun rapportage uitgebreid met het thuisfront verder discussieerden, terwijl hijzelf op zijn rapport geen enkele reactie kreeg. Op al zijn bilaterale posten, behalve die in Vietnam, bleef hij een dergelijk gebrek aan inhoudelijke discussie met Den Haag ervaren. Andere landen deden dat beter, vond hij.

Toen Van Dongen in 1965 een korte periode op het ministerie werkte als hoofd van het bureau Politieke Zaken van de Directie Internationale Organisaties, vormde het politieke spel dat daar gespeeld werd, getuige zijn verslag, echter ook een wezenlijk onderdeel van zijn eigen werk. Niet alleen werd hij dikwijls belast met het voorbereiden van antwoorden op Kamervragen, ook bij de overige werkzaamheden kon de politiek nimmer uit het oog verloren worden. Zowel de politieke als de ambtelijke leiding was politiek verdeeld. Om in deze constellatie de gewenste instructies te kunnen doen uitgaan, was het volgens Van Dongen belangrijk zelf het initiatief te behouden, en in conceptteksten bewust enkele zinnen in te voegen die voor 'links' dan wel 'rechts' zeker onacceptabel zouden zijn. Op deze manier gaf hij beide partijen de kans wat te schrappen, terwijl intussen datgene wat hij en een naaste collega essentieel vonden, bleef staan. Of zijn meerderen zich zo gemakkelijk lieten foppen en sturen, is de vraag, maar het is zeker interessant te lezen hoe een diplomaat in een politiek gepolariseerde omgeving dacht en opereerde.

Zoals uit het bovenstaande ook al enigszins blijkt, lijkt Van Dongen van de politiek en van politici geen hoge pet op te hebben. Het beeld dat hij van een aantal ministers neerzet, is voor de betrokkenen in ieder geval weinig flatterend. Minister Luns komt, zoals wel

vaker, naar voren als een bewindsman die de draak steekt met de Kamer, en Eegje Schoo (minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 1982-1986) als een grillige en wat ongemanierde persoon. Max van der Stoep ten slotte beschuldigt hij er onder andere van te hebben gelogen toen deze in een interview beweerde niets te hebben geweten van omstreden wapenleveranties aan Zuid-Afrika. Ook zouden volgens Van Dongen in diens beleid de theorie en praktijk van de mensenrechten niet altijd met elkaar in overeenstemming zijn geweest. Toen hij als ambassadeur in Bangkok een oplossing zocht voor twee Vietnamese vluchtelingen die in een Thais opvangcentrum in de problemen waren gekomen en daar met de dood werden bedreigd, zou Van der Stoep hebben geweigerd mee te werken aan asielverlening in Nederland. Dat Van Dongen uitgerekend het meest kritisch is over de laatstgenoemde minister, lijkt overigens geen toeval te zijn. Het was namelijk precies deze minister die een door hem zeer begeerde benoeming als Permanent Vertegenwoordiger bij de Noord-Atlantische Raad blokkeerde.

Wanneer duidelijk is dat er tussen de auteur en de in diens memoires beschreven persoon geen goede verhouding bestond, dient een lezer altijd voorzichtig te zijn het geschrevene al te gauw voor zoete koek aan te nemen. Meer in het algemeen geldt natuurlijk ook dat memoires een bij uitstek zeer subjectieve vorm van geschiedschrijving vormen. Getuige zijn voorwoord is ook Van Dongen zelf zich daar zeer van bewust. Het schrijven van een zo objectief mogelijke geschiedenis was niet zijn doel, en is ook niet het resultaat. Door zijn plaatsing op allerlei posten in de wereld is het verhaal daarvoor ook te versnipperd. Wat dit boek vooral interessant maakt, is dat het inzicht biedt in de wereld van de diplomatie, zoals die werd ervaren door een betrokkene.

De combinatie van een vlotte pen en gevoel voor aardige en treffende anekdotes doet de diplomatieke leefwereld in de beschreven tijd werkelijk tot leven wakken. Voor wie hierin geïnteresseerd is, is dit boek

een absolute aanrader, en het valt te hopen dat er meer diplomaten en politici de moeite nemen hun memoires op papier te zetten.

*Hilde Reiding*

---

**Mw. dr Hilde Reiding** is werkzaam bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

---

## Persoonlijke en politieke aardbevingen in leven Ted Kennedy

**Ted Kennedy**

**Het Verhaal van Mijn Leven.**

*Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2009; 420 blz.; 25,- euro;*

*ISBN: 978-94-600-3207-3 (orig.: True Compass: A Memoir, New York: Hachette Book Group, 2009)*

---

Dit jaar overleed, op 77-jarige leeftijd, de Amerikaanse senator Edward M. (Ted) Kennedy. Dat was voorpagina-nieuws voor de Nederlandse kranten. Het verhaal van Ted Kennedy lijkt onlosmakelijk verbonden met dat van zijn familie. De opbouw van de autobiografie, die enkele maanden na zijn dood moest worden uitgebracht, getuigt daarvan: de twee eerste delen: 'Het gezin' (1932-1958) en 'Broederschap' (1958-1968) nemen iets meer dan de helft van het werk in beslag, en ook in de laatste twee delen van het boek, waar Kennedy noodgedwongen de rol van *pater familias* op zich neemt, speelt de omvangrijke Kennedy-familie een belangrijke rol.

Nu is er over de 'koninklijke familie van de Verenigde Staten' al veel geschreven. Dat deze autobiografie het eerste boek over de Kennedy's is dat ook *door* een Kennedy is geschreven, maakt het opmerkelijk. Of het daarmee ook de moeite waard is, is een andere vraag. Het eerste deel van de autobiografie laat zich soms lezen als collectieve hagiografie; alleen de verstokte Kennedy-fan zal zich raad weten met de anekdotes over zeiltochten, familiebijeenkomsten en de wijze lessen van vader en moeder Kennedy. Toch zijn er nog genoeg interessante stukken te vinden waar familie- en wereldgeschiedenis

samenkomen, zoals over de periode 1938-1940, toen Teds vader ambassadeur te Londen was. Overtuigd van de militaire superioriteit van nazi-Duitsland probeert hij de Verenigde Staten uit de Tweede Wereldoorlog te houden, wat zijn positie als ambassadeur van Franklin Delano Roosevelt uiteindelijk onmogelijk maakt. Hier wordt echter ook meteen één van de zwakten van het boek zichtbaar: Ted Kennedy voelt zich sterk verantwoordelijk voor de historische reputatie van zijn familie. Zo laat hij niet na te benadrukken dat zijn vader FDR altijd trouw zou blijven, en dat hij zich zelfs nog zou inzetten voor diens ongeken-de kandidaatstelling voor een derde termijn.

Soms leidt dat verantwoordelijkheidsgevoel tot dubieuze pogingen tot witwassen. Broer JFK wordt in 1960, met steun van de familie, tot president gekozen. Vooral de verhalen over Teds eigen rol in de campagne voor zijn broer zijn vermakelijk. Maar de desastreuze 'Varkensbaai-invasie' die JFK in 1961 goedkeurde, wordt maar nauwelijks genoemd, behalve dan om te zeggen dat hij zich daar door anderen toe had laten verleiden, en dat het een belangrijke 'les' zou zijn voor de Cuba-crisis.

Persoonlijke en politieke aardbevingen volgen elkaar in het tweede

deel in rap tempo op. Teds vader krijgt een herseninfarct (1961), Ted zelf wordt verkozen tot senator (1962), zijn broer, de president, wordt doodgeschoten (1963) en hij zelf raakt zwaargewond bij een vliegtuigongeluk (1964). De strijd tegen apartheid (*desegregation*) en de Vietnam-oorlog bepalen intussen steeds meer het sociale en politieke klimaat. Het jaar 1968 is een breekpunt: wanneer zijn enige overgebleven broer, Bobby Kennedy, tijdens zijn presidentscampagne wordt vermoord, komt Ted werkelijk 'Op eigen benen' te staan, zoals deel drie van het boek heet. Opeens is hij, de jongste zoon, het hoofd van de familie, met alle bijbehorende verantwoordelijkheden.

Hij negeert zijn verdriet en stuwt zichzelf voort in een mengsel van politieke dadendrang in de Senaat, drankmisbruik en rokkenjagerij. Een auto-ongeluk, waarbij een jonge vrouw omkomt ('Chappaquiddick'), verknalt zijn kans om president te worden, al bouwt hij met de jaren een ervaring en reputatie in de Senaat op die hem er in 1980 toe laat verleiden nogmaals een poging te doen. Zijn levensstijl brengt hem zowel privé als politiek in de problemen, onder andere doordat zijn huwelijk stuk loopt. Kennedy benoemt hier zijn fouten, zonder er echt over te willen spreken. In plaats daarvan herhaalt hij de mantra dat het Kennedy-beleid is om 'niet op roddels in te gaan'. De spijtbetuigingen komen daardoor soms onecht over, helemaal omdat hij elders wél ingaat op zijn privéleven, schrijvend



over de ziekte van zijn zoon of over hoe zijn tweede vrouw hem hielp persoonlijke rust en ‘Vernieuwing’ te vinden.

Een gebrek aan zelfreflectie scheidt ook door in zijn beschrijving van achteraf bezien onverstandige politieke stellingnames of concurrentie met mede-Democraten. En toch heeft ook de tweede helft van het boek een aantal belangwekkende en soms opmerkelijke verhalen te bieden over hoe de Amerikaanse politiek in de afgelopen veertig jaar is veranderd. Hervervulling op hervervulling, slag na slag om de benoemingen voor het Hooggerechtshof en belangrijke sociale wetgeving, Watergate,

Noord-Ierland, relaties met collega's, internationale grootheden, en *acht* opeenvolgende presidenten worden beschreven. *En passant* houdt de oude ‘Leeuw van de Senaat’ nog een laatste pleidooi voor hervorming van de Amerikaanse gezondheidszorg.

Jammer is alleen dat een verhaal van veertig jaar politiek in minder dan een half boek is samengeperst. Hierdoor ontstaat de merkwaardige suggestie van een herhaling van patronen, in plaats van het doelgerichte levenswerk van sociale vooruitgang dat Ted Kennedy vanuit de Senaat probeerde op te bouwen. Hoe verbonden Kennedy zich ook voelde met zijn familie, zijn eigen verhaal zou er gebaat bij zijn geweest als

hij meer aandacht had besteed aan inhoudelijke reflectie op zijn eigen leven en zijn indrukwekkende carrière als senator.

### Noot

<sup>1</sup> Een militair avontuur waarbij Cubaanse bannelingen uit de Verenigde Staten het Castro-regime ten val hadden moeten brengen.

*Nils de Mooij*

---

Drs Nils de Mooij is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

---

## Een andere kijk op de joodse mythen

**Shlomo Sand**

**The invention of the Jewish people.**

Londen/New York: Verso Books, 2009; 400 blz.; £ 18,99;

ISBN: 978-1-84467-422-0

Een boek met de uitdagende titel ‘De uitvinding van het joodse volk’ zou nooit serieus genomen worden als de auteur niet joods zou zijn. In dit geval is het de joods-Israëliische Shlomo Sand, hoogleraar hedendaagse geschiedenis aan de Universiteit van Tel Aviv. Zijn boek verscheen voor het eerst in Israël in 2008, in het Hebreeuws, en stond daar negentien weken op de bestsellerslijst. Een Franse vertaling uit hetzelfde jaar verkocht ook zeer goed en kreeg begin dit jaar in Frankrijk de ‘prix Aujourd’hui’. Intussen is ook een Engelse vertaling verschenen, die ik hier bespreek.

In 400 pagina's presenteert Sand een overvloed aan informatie en argumenten om wat hij noemt de ‘mythe’ te ontcrachten dat iedere jood de directe en exclusieve afstameling is van een joods volk dat bestaan heeft ‘sinds het de Torah ontving in de Sinaï-woestijn’. Volgens

deze mythe vluchtten de joden uit Egypte en vestigden zich in het Beloofde Land, waar ze het roemrijke koninkrijk van David en Salomon opbouwden. Tweemaal werden ze in ballingschap gedreven: in de 6de eeuw v. Chr. na de verwoesting van de eerste en in 70 na Chr. na de verwoesting van de tweede tempel. Tweeduizend jaar rondzwerfen bracht de joden o.m. naar Jemen, Marokko, Spanje, Duitsland, Polen en Rusland. Al die tijd slaagden ze erin tussen hun verspreide gemeenschappen bloedbanden te bewaren en is hun uniek-zijn nooit geschonden. En al die tijd had Palestina ‘erop liggen te wachten dat zijn oorspronkelijke bewoners het weer tot leven zouden wekken’. Het oude thuisland behoorde toe aan de joden en niet aan de Arabische minderheid, die geen geschiedenis had en er toevallig terecht was gekomen. De oorlogen waarin het rondzwerfende

volk zijn land terugveroverde, waren gerechtvaardigd, het gewelddadig verzet door de plaatselijke bevolking duidelijk niet.

In Sands analyse ontwikkelden ‘getalenteerde en fantasierijke’ joodse historici deze interpretatie van de joodse geschiedenis, voortbouwend op overgebleven fragmenten uit het joodse en christelijke religieuze geheugen. Zo bouwden ze voor het joodse volk een ‘continue genealogie’ op. Een centrale rol hierin speelde de joods-Duitse historicus Heinrich Graetz, die een ‘joods-nationale’ visie op de bijbel, waarin Abrahams reis naar Kanaän, de vlucht naar Egypte en de koninkrijken van David en Salomon werden omgevormd tot een authentiek nationaal verleden. Vervolgens hebben zionistische historici deze ‘bijbelse waarheden’ door voortdurende herhaling omgevormd tot de basis van een nationale joodse opvoeding. Maar niemand, stelt Sand, heeft deze aan het einde van de 19de en begin van de 20ste eeuw ontwikkelde fundamentele concepten ooit ter discussie gesteld.

Het idee voor zijn boek ontstond al jaren geleden, maar Sand wachtte

totdat hij voltijds hoogleraar was geworden. Niet bepaald moedig, zoals hijzelf zegt, maar in de Israëliëse academische wereld moet je nu eenmaal een prijs betalen als je dit soort standpunten uitdraagt. Sands belangstelling voor de geschiedenis van het joodse volk had zich ontwikkeld vanuit een groeiend besef dat de officiële joodse geschiedschrijving zich te gemakkelijk plooid naar wat hij noemt 'nationale belangen'. Het idee voor zijn boek werd echt concreet toen hij in geschiedkundige werken informatie probeerde te vinden over de ballingschap. Tot zijn verbazing ontdekte hij dat dit onderwerp, een sleutelement in de joodse geschiedenis, nooit serieus is onderzocht – noch in Israël, noch daarbuiten.

Heel belangrijk voor de ontkrachting van de mythen was volgens Sand de 'aardbeving' in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen op grond van archeologische ontdekkingen duidelijk werd dat er in de 13de eeuw v. Chr. géén uittocht uit Egypte was geweest. Bronnen uit de tijd van de farao's, doorgaans zeer rijk aan informatie, maken nergens melding van een uittocht. Er is ook geen enkel bewijs voor een slavenopstand in het rijk van de farao's of een plotselinge verovering van Kanaän. Bovendien was in die tijd het land van Kanaän nog Egyptisch gebied, zodat Mozes de joden niet in het Beloofde Land had kunnen brengen. Namen van plaatsen die in de bijbel worden genoemd, komt men pas honderden jaren later tegen in niet-bijbelse bronnen. Er zijn geen sporen van de koninkrijken van David en Salomon, slechts van het bestaan van twee kleine rijken: Israël en Judah, het latere Judea, die niet lang hebben bestaan. De bevolking ging niet in ballingschap in de 6de eeuw v. Chr. Slechts de politieke en intellectuele elite werd gedwongen zich in Babylon te vestigen, waar het contact met de Perzische godsdienst de bron zou vormen voor het ontstaan van het joodse monotheïsme.

Sand argumenteert dat er geen enkele getuigenis bestaat over een uittocht uit Judea in 70 n. Chr., met uitzondering van krijgsgevangenen. Van geen enkele plek aan de oostkant van de Middellandse Zee hebben de Romeinen ooit een volk in ballingschap gedwongen. Na de verwoesting van de tweede tempel is het overgrote deel van de bevolking, vooral boeren, op hun land blijven leven. In de 4de eeuw bekeerden sommigen zich tot het christendom en de meerderheid werd moslim gedurende de Arabische verovering in de 7de eeuw. Als er dus geen massale uittocht is geweest, dan is de aanwezigheid van joden buiten Israël ook geen 'diaspora'.

Maar waar kwamen dan de vele joden vandaan die sinds de oudheid het Middellandse Zee-gebied bevolkten? Volgens Sand door actieve *bekeringactiviteiten*. In tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, en zoals te lezen bij Flavius Josephus, Tacitus, Horatius en Seneca, was het joodse geloof een actief 'bekeringsgeloof, in het bijzonder tussen het midden van de 2de eeuw v. Chr. en de 2de eeuw n. Chr. Gedetailleerd beschrijft Sand welke bevolkingsgroepen bekeerd werden en hoe. Na bekeringen in zuid-Judea en in Galilea verspreidde het joodse geloof zich over het Midden-Oosten en rond de Middellandse Zee. Een voorbeeld is het ontstaan in de eerste eeuw na Chr. van het joodse koninkrijk Adiabene in het huidige Koerdistan. In de 5de eeuw ontstond er in wat nu Jemen is het koninkrijk Himyar. Sand citeert Arabische bronnen die het bestaan van joodse Berberstammen vermelden in de 7de eeuw. Joodse Berbers namen deel aan de verovering van het Iberisch schiereiland en droegen bij aan het ontstaan van de bijzondere symbiose tussen joden en moslims die de Spaans-Arabische cultuur kenmerkte. De meest opmerkelijke massa-bekering vond in de 8ste eeuw plaats in het Khazar-koninkrijk (tussen de Zwarte Zee en de Kaspische Zee), waar het

Hebreeuws de officiële taal van het koninkrijk werd.

In het laatste hoofdstuk beschrijft Sand gedetailleerd en gebruikmakend van vele citaten hoe de zionisten vanaf eind 19de eeuw de 'nationale mythe' hebben gebruikt om de joodse emigratie naar Palestina te rechtvaardigen, en daarna het opbouwen van de staat Israël, met verdrijving van honderdduizenden Palestijnen tot gevolg. Uitgebreid beargumenteert hij dat die 'joodse staat' in zijn huidige vorm belangrijke elementen mist van een liberale democratische rechtsstaat. Van deze staatsvorm bestaan er verscheidene typologieën, maar in de praktijk hebben ze alle één fundamentele eigenschap gemeen, namelijk dat ze alle staatsburgers vertegenwoordigen, zelfs wanneer er naast minderheden één overheersende culturele en taalkundige groep bestaat. Volgens Sand is dat in Israël niet het geval, en wel verre van dat.

Via een gedetailleerd betoog komt Sand tot de conclusie dat Israël een 'etnocratie' genoemd moet worden of, nog preciezer: '...een joodse etnocratie met liberale kenmerken, die als taak heeft niet om een burgerlijke en egalitaire "demos" (alle burgers van de staat Israël) te dienen, maar een biologische en religieuze "ethnos" (de joods-Israëliëse staatsburgers), die historisch gezien geheel fictief is, maar vol vitaliteit, politiek exclusief en discriminerend'. Deze staat ziet het als zijn taak met ideologische, opvoedkundige en juridische middelen zijn etnische groep (75% van de bevolking) niet alleen te isoleren van zijn als niet-joods gedefinieerde burgers – Arabieren (20%), Russische immigranten en buitenlandse werknemers (samen 5%) – maar ook van andere naties. Daar tegenover plaatst hij het ideaal van de zg. 'postzionisten', die een Israël voorstaan binnen de grenzen van vóór 1967 en als collectiviteit van al zijn inwoners, joods en niet-joods.

Sand gelooft niet dat Israël op

termijn in zijn huidige vorm kan overleven. Om te voorkomen dat het verdwijnt in de 'donkere afgrond die in zijn binnenste wordt gegraven', is een fundamentele verandering nodig van de joodse identiteitspolitiek en van de relaties met de Palestijnse Israëliërs. De ideale oplossing zou een bi-nationale staat zijn van de Middellandse Zee tot aan de Jordaan. Hij ziet dat echter niet gebeuren. Het maximaal haalbare zou zijn dat de joodse meerderheid '...ophoudt om de (staat) te zien als haar ondeelbare bezit en ophoudt er een segregatistische staat van te maken die een groot deel van zijn burgers, die het als ongewenste vreemdelingen beschouwt, discrimineert'. De joods-Israëliëse identiteit moet absoluut een proces van 'open israëlisering' beginnen, die is aangepast aan alle staatsburgers.

Sands universitaire leeropdracht is de geschiedenis van de twintigste eeuw. In Israël is hij erom bekritiseerd dat hij over joodse geschiedenis heeft geschreven. Als verdediging geeft hij aan dat zijn boek alleen

geschreven kon worden door een historicus die bekend is met de algemeen aanvaarde methoden van historisch onderzoek, zoals die door historici in de rest van de wereld worden toegepast. In Israël bestaan er voor het vak geschiedenis echter twee aparte disciplines: algemene geschiedenis en joodse geschiedenis. Het werd nodig geacht dat er een apart onderzoeksgebied joodse geschiedenis kwam, vanwege het 'unieke' van wat het joodse volk door de eeuwen heen had beleefd. Volgens Sand werken specialisten in joodse geschiedenis in een afgesloten en behoudende omgeving, waar ze niet in aanraking komen met moderne ontwikkelingen in historisch onderzoek.

Het onderwerp van Sands boek is een uiterst complex thema en ligt in bepaalde kringen begrijpelijkerwijs zeer gevoelig. Zijn argumentatie en conclusies lijken echter sterk onderbouwd. Voor bepaalde groepen zullen zij pijnlijk zijn. Maar als er onderzoek mag worden gepubliceerd over alle andere volken, religies

en landen ter wereld, waarom zou dat dan niet gelden voor het volk, de religie en het land die het onderwerp zijn van Sands boek?

Een mooie afsluiting uit onverdachte hoek van deze bespreking komt van de orthodox-joodse Avraham Burg, voormalig voorzitter van de Knesset, de World Zionist Organisation en het Jewish Agency. Hij noemt het boek een 'onmisbare uitdaging en een zeer complexe intellectuele oefening. [...] een samenleving die zekerder is van zichzelf (dan de Israëliëse) zou het boek opnemen in het kern-curriculum van zijn schoolsysteem'.

*Willem Aldershoff*

---

**Drs W.G. Aldershoff**, politicoloog met langdurige ervaring bij de Europese Commissie in verschillende functies, houdt zich sinds enige jaren op persoonlijke titel bezig met het Israëlisch-Palestijns conflict.

---

## Tirade over terrorisme

**Michael Burleigh**

**Bloed en woede: Een culturele geschiedenis van het terrorisme.**

*Amsterdam: De Bezige Bij, 2009; 652 blz.; 39,90 euro;*

*ISBN: 978-90-234-3576-1*

---

De Britse historicus Michael Burleigh heeft zichzelf in *Bloed en woede: Een culturele geschiedenis van het terrorisme* ten doel gesteld terrorisme als 'carrière, als cultuur en als levenswijze' te beschrijven. Burleigh wil de 'morele ranzigheid' van het terrorisme, van de Ierse Fenians tot het hedendaags islamitisch terrorisme, aan de kaak stellen. Daarmee wordt in het voorwoord al duidelijk dat de auteur niet bepaald een genuanceerde blik op het verschijnsel terrorisme heeft. En deze gekleurde visie op terrorisme houdt Burleigh het hele

boek van ruim 600 pagina's vol.

*Bloed en woede* blijkt een zeer toepasselijke titel van dit boek. Het bloed wordt door Burleigh ruimschoots geleverd door gedetailleerde, soms gruwelijke, beschrijvingen van terroristische daden. Zo beschrijft hij op vrij plastische wijze een aanslag op een voormalige ETA-leider, waarbij zijn vrouw '(...) was geraakt door een kogelregen die haar bijna in tweeën spleet'. De woede komt vooral tot uiting in zijn analyse van de terroristen en hun sympathisanten. De auteur is

bijzonder verbolgen over de Britse academici en opinielidder die het gebruik van geweld goedpraten, over advocaten die terroristen actief steunen en over de voorstanders van de multiculturele samenleving. Het is interessant dat Burleigh de rol van advocaten en academici in het terrorisme analyseert, maar op zo'n verbeterde en zure toon, dat het zijn doel voorbij schiet.

Een ander zwak element in het boek is dat de auteur terrorisme niet duidelijk definieert. In het voorwoord beschrijft hij terrorisme als 'een tactiek die wordt toegepast door organisaties die geen legitieme politieke macht hebben'. Maar dit is wel een heel summiere definitie van een zo complex verschijnsel als terrorisme, dat door Burleigh niet

wordt genuanceerd en onderbouwd. Hierdoor wordt ook niet duidelijk waarom bepaalde groeperingen in het boek zijn opgenomen, en waarom andere groeperingen zijn weggelaten. Waarom worden bijvoorbeeld de Russische nihilisten wel behandeld, maar de Colombiaanse FARC of de Tamil Tijgers niet? Burleigh maakt geen moment echt duidelijk waar hij zijn selectie op baseert. En daarmee is zijn beschrijving onvolledig en onsamenhangend.

Wanneer hij bijna het hele boek lang zijn woede heeft gekoeld op islamitische terroristen en de Britse

liberale elite, komt Burleigh in de nabeschouwing opeens tot rust. Hij sluit zijn tirade af met een verrassend goed doordachte en onderbouwde analyse van de bestrijding van het wereldomvattend islamitisch terrorisme. Burleigh roept op tot meer geld voor diplomatie, uitbreiding van ontwikkelingshulp, het versterken van democratische instituties en een grotere nadruk op de inzet van inlichtingendiensten in plaats van het leger. Als Burleigh zijn boek op een genuanceerdere toon had geschreven en meer had nagedacht over zijn eigen definitie van

terrorisme, had *Bloed en woede* een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het denken over de aanpak van terrorisme. Helaas is het dat nu niet.

Joris Kreutzer

---

**Joris Kreutzer MA** is afgestudeerd als historicus aan de Universiteit van Amsterdam op een Masterscriptie over de effectiviteit van de contraguerrilla van het Sovjetleger in Afghanistan.

---

## Terugblik op Praag '68

### Invasie Praag 68

#### **Fotografie: Josef Koudelka/Magnum Photos.**

*Amsterdam: Melt & Schilt; 2008; 294 blz.; 24,- euro;*

*ISBN: 978-90-5330-613-0 (Oorspronkelijke titel: Invaze 68; oorspronkelijke uitgever: Torst, Praag, 2008)*

---

Het werk van de Tsjechische fotograaf Josef Koudelka wordt tot de klassieke reportagefotografie gerekend. Op 20 augustus 1968 keerde hij, één dag voor de invasie van Tsjechoslowakije door de troepen van het Warschaupact, vanuit Roemenië terug naar Praag. De nog jonge Koudelka legde de gebeurtenissen van de eerste week vast. De foto's werden het land uit gesmokkeld, gedistribueerd door Magnum en gepubliceerd in internationale tijdschriften – zonder naamsvermelding, want dat zou Koudelka en zijn gezin in gevaar kunnen brengen. Koudelka maakte de foto's in zwart-wit, wat het dramatisch karakter van de gebeurtenissen alleen maar versterkte. Na de dit jaar herdachte Fluwelen Revolutie van 1989 werden zijn foto's van de invasie voor het eerst gepubliceerd in Tsjechoslowakije zelf. Voor het fotoboek putte hij uit zijn omvangrijke archief; veel foto's zijn nooit eerder gepubliceerd.

Voor een goed begrip van wat er aan de invasie voorafging, is de zes pagina's lange inleiding zeer nuttig. Zij verklaart de overgang van het stalinistische bewind van Novotný naar de door partijleider Alexander Dubček ingezette Praagse lente. Tevens wordt de gang van zaken na de invasie besproken en weergegeven wat er van uur tot uur gebeurde. Dubček werd met vijf andere communistische leiders al op de eerste dag van de invasie opgepakt en naar een KGB-huis in Oekraïne overgebracht.

Ook wordt een beeld geschetst van het voornamelijk geweldloze verzet van de inwoners van Praag, die ondanks de tanks in de straten geen blad voor de mond namen. Dubček werd het symbool van de korte tijd dat Tsjechen en Slowaken van de vrijheid konden proeven. Tijdens de Fluwelen Revolutie 21 jaar later werd hij dan ook samen met Vaclav Havel geestdriftig toegejuicht door de menigte op het Wenceslasplein.

De eerste foto in Koudelka's boek laat het veelzeggende beeld zien van Russische tanks in de straten van Praag. Daarop volgen beelden van de eerste demonstraties en van de confrontaties tussen Russische soldaten en burgers die op hen inpraten, met vlaggen zwaaien, tanks in brand steken en vlugschriften uitdelen. Koudelka laat ook het ongeloof, de ontzetting en de woede op de gezichten van de burgers zien en de ongemakkelijke houding van de soldaten die niet lijken te beseffen wat ze aanrichten. Sommige foto's zijn afgebeeld over twee pagina's, zoals die van soldaten zittend op hun rupsvoertuigen; of op een brandende tank met het geweer in de aanslag; en op weg om het gebouw van de Tsjechoslowaakse omroep te bezetten; van Tsjechen die tanks onklaar proberen te maken en van de *sit down*-staking op het Wenceslasplein. Ook zijn er 16 kleine foto's over twee pagina's afgedrukt die een filmisch beeld geven van Pragensers die op de Russen inpraten.

Wat beklijft, zijn de beelden van gewapende soldaten tegenover ongewapende Tsjechen, van door tanks in brand geschoten huizen, de eerste doden en een begrafe-

nis. En het beeld van een verlaten Wenceslasplein vol tanks wanneer de inwoners van Praag ineens de straten hebben verlaten, alle straatnamen en huisnummers hebben verwijderd en de Russen achterlaten in een anonieme stad. Op de omslag staat achter de naam van Josef Koudelka: 'anoniem Tsjechisch fotograaf'.

Koudelka's foto's weerspiegelen de rauwe kracht van de waarheid. De foto's van de invasie en de dagen erna tonen zijn enorme betrokkenheid; het is alsof je er als toeschouwer bij bent, naar de gebeurtenissen wordt toe gezogen. 'Waarom vernietigen jullie Praag' staat er op een gefotografeerde muur. Op een andere muur staat: 'Collaborateurs, schamen jullie je niet.' De foto's van plakkaten spreken voor zich, met teksten als: '1945-1968', 'naar huis'. 'Lenin, wakker worden' was het meest voorkomende opschrift op Praagse huizen, evenals 'Breznev is gek geworden'.

De in het boek afgedrukte teksten leggen de juiste accenten bij de foto's, geven de politieke achtergrond weer, getuige een aantal afgedrukte toespraken van het presidium van de Communistische Partij van Tsjechoslowakije, van president Svoboda en van Dubček. Maar ze laten ook de bevolking aan het woord, via verslagen van gewonde

ooggetuigen en door artikelen uit de vrije pers.

De mensen voor het standbeeld op het Wenceslasplein en de op de sokkel geplakte plakkaten doen denken aan de historische dagen van de Fluwelen Revolutie in 1989, toen wij de heftige gebeurtenissen van die tijd vastlegden. De vrijheidsdrang die 21 jaar eerder door de Sovjettroepen in de kiem werd gesmoord, leidde toen tot de val van het communisme in Tsjechoslowakije. In Polen, Hongarije en Oost-Duitsland was dat al gebeurd. Anderhalf jaar eerder hadden we Vaclav Havel ontmoet en geïnterviewd. Het artikel werd gepubliceerd in het *Leidsch Dagblad*. 'Charta '77 is niet in staat hier iets te veranderen,' zei Havel toentertijd. 'De ontwikkelingen in Tsjecho Slowakije en andere Oost-Europese landen, hangen af van de bevolking en niet van de leiders.'

Eind 1989 vonden die woorden hun ware betekenis. Maar in augustus 1968 waren in Tsjechoslowakije nog militaire machtsmiddelen nodig om elke drang tot verandering met geweld te beantwoorden. In 1989 was die angst er ook, een angst die gezien de invasie van 1968 niet ongegrond was. Het is Josef Koudelka's fotografisch talent dat hij dat met zijn foto's onomwonden laat zien.

*Rik van Boeckel & Wim Lamboo*

**Wim Lamboo werkt** sinds 30 jaar als documentair- en portretfotograaf, hoofdzakelijk in Noord-, Midden- en Oost-Europa. In zijn oeuvre zijn drie pijlers te zien: kunstenaarsportretten, straatreportages en 'vrouwenportretten'. Zijn werk is op meer dan 50 exposities en fotomanifestaties in musea en galeries in Nederland en Noord-, Midden- en Oost-Europa getoond. Portretten van ontheemden en vluchtelingen zijn tot 3 januari 2010 te zien in het Museum van Volkenkunde in Leiden ([www.museumvolkenkunde.nl](http://www.museumvolkenkunde.nl)). [Zie ook: [www.wimlamboo.nl](http://www.wimlamboo.nl)]

**Rik van Boeckel** is freelance journalist, met als specialisaties kunst, cultuur en muziek. Hij publiceerde o.a. in *Leidsch Dagblad*, *Foto*, *Color Foto* (München), het multiculturele tijdschrift *Contrast* en *Jazz Magazine*. Met Wim Lamboo maakte hij reportages in Tsjecho-Slowakije (1987-1990) en Senegal (1990). Een van zijn publicaties is het boek *Het loslaten van Atlas* (2005), met o.a. de hoofdstukken 'Tsjecho-Slowakije. Treinreis van vrijheid naar vrijheid' en 'Het Fluwelen Slowakije'.

**Bijeenkomst op het Wenceslasplein in Praag van voor- en tegenstanders van het bewind van president Husak**  
(foto Wim Lamboo ©)





# Signalementen

---

**Marcel ten Hooven e.a. (red.):**

**De nieuwe wereld.**

Amsterdam: Boom, 2009; 307 blz.; 24,90 euro

ISBN: 978-90-8506-671-2 / ISSN: 0167-9155

---

*De nieuwe wereld* is een gebundelde zomereditie van *Christen Democratische Verkenningen*, het kwartaaltijdschrift van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA. De bundel presenteert een multidisciplinaire benadering van de veranderende machtsverhoudingen in de wereld, twintig jaar na de val van de Muur. In 1989 werd aangenomen dat de ideologische strijd gestreden was en in het voordeel van de liberaal-democratische rechtsstaten was beslecht. Vandaag de dag is duidelijk dat van de voorspelde harmonieuze wereldorde niets is terechtgekomen. Er wacht ons een onzekere toekomst. De bundel is in vijf delen gesplitst, waarin deskundigen discussiëren over wie de werkelijke politieke macht in handen heeft en welke ideologie in de toekomst zou kunnen overheersen. Het eerste deel gaat over de situatie van de Verenigde Staten. Is de macht van de Verenigde Staten tanende of veerkrachtig? Kan het land nog voldoende macht ontplooiën om de

rol van internationaal architect te handhaven? De artikelen, geschreven vanuit uiteenlopende invalshoeken, geven een divers beeld. In het ene artikel 'schreeuwt de wereld om vooruitziend Amerikaans leiderschap', terwijl in het volgende artikel wordt geconcludeerd dat Amerika 'niet meer de grootmacht van weleer zal zijn'. Het tweede deel onderzoekt in hoeverre Europa nog een machtsfactor van belang is in de wereld. Kan Europa als vredesbemiddelaar en cultureel centrum van de wereld duurzame ontwikkelingen ondersteunen en zich als 'zachte macht' profileren? Opnieuw is het beeld verdeeld: auteurs zijn *positivo* of *scepticus* en de lezer wordt gestimuleerd vanuit iedere invalshoek mee te kijken. Is de EU toeschouwer of medespeler, machtig of onmachtig of gewoon een 'eeuwige theedrinker'? In deel drie staan Rusland, Azië en het Midden-Oosten centraal, met o.a. bijdragen over de opkomst van China en over het Palestijns-Israëliësch conflict. Dit

deel bewijst dat autoritaire regimes economische bloei kunnen genereren. Mensenrechten, strijd om invloedssferen, conflictbeheersing, de oosterse mentaliteit en de algemene buitenlandse politiek van de regio's passeren de revue. In de delen vier en vijf worden respectievelijk de internationale betrekkingen van vandaag en die van morgen behandeld. Wat is de normerende betekenis van het internationale recht? In deze delen wordt een macropositie ingenomen en het grotere belang van internationale betrekkingen onderzocht. Enerzijds benadrukt een aantal auteurs dat de internationale gemeenschap en samenwerking van groter belang worden en we ons in de richting van een mondiaal bestel bewegen. Anderzijds vindt men dat het Amerikaanse tijdperk nog niet voorbij is. Nog een invalshoek beklemtoont dat de 'spelletjes' van de geopolitiek draaien om schaarse energiebronnen. Naar welke *nieuwe wereld* bewegen wij ons? (L.v.d.S.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Leonie van der Stijl (L.v.d.S.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en thans als stagiaire verbonden aan het redactiebureau van de *Internationale Spectator*; drs Sico van der Meer (S.v.d.M.), wetenschappelijk medewerker van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP); en door Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

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

**Margriet Brandsma & Marjolijn Uitzinger:**

**Na de muur. Oog in oog met het nieuwe Duitsland.**

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2009; 254 blz.; 17,95 euro

ISBN: 978 94 600 3180-95

---

In *Na de muur* gaan de journalisten Brandsma en Uitzinger na wat er de afgelopen 20 jaar van het Verenigde Duitsland terecht is gekomen: 'Veertig jaar hebben de twee Duitslanden naast elkaar geleefd, twintig jaar proberen ze nu één land te worden. Hoe ver zijn de burens daarmee: hoe gaat het met Duitsland sinds de *Wende*, de vreedzame revolutie van 1989? Gaat die *Mauer im Kopf* ooit nog weg, de grens die *Ossies* en *Wessies* nog altijd zeggen te voelen in hun hoofd? Daar proberen we in het boek achter te komen.' De auteurs deden dit mede aan de hand van talloze gesprekken met en uitlatingen van bekende en onbekende Duitsers en Nederlanders. Zo komen Hans-Dietrich Genscher (ex-minister van Buitenlandse Zaken, die de DDR ooit inruilde voor de Bondsrepubliek) en de uit de DDR afkomstige huidige Bondskanselier Angela Merkel aan het woord. En van Nederlandse zijde o.a. Ruud Lubbers, Ben Knapen, de

oud-ambassadeurs Ben Bot en Jan van der Tas en schrijvers als Tessa de Loo, Cees Nooteboom en Maarten 't Hart. Er komt een veelkleurig beeld van het 'onaffe' nieuwe Duitsland tevoorschijn, alsmede een haast kaleidoscopisch beeld van Berlijn, dat zoveel aantrekkingskracht op buitenlanders uitoefent. Het nieuwe Duitsland is nog steeds een natie in wording, met een soms tegenstrijdige kijk op de huidige situatie van de kant van zijn burgers en met nostalgische gevoelens van vele 'osis' naar vroeger tijden. Zij brachten hun kinderen met liefde groot, zo is het commentaar van Angela Merkel op deze gevoelens, vierden mooi kerstfeest en keken naar goede toneelstukken. 'Dat verandert niets aan het feit dat de DDR een onrechtsstaat was. Het dagelijks leven ging altijd gepaard met observeren, bewaken en bespioneren.' (blz. 45) Er is een apart hoofdstuk gewijd aan de 'spannende metropool' Berlijn, met zijn 3,4 miljoen inwoners, die na de

Muur ware volksverhuizingen doormaakte. Het is een stad waar bijna 180.000 Turken, 200.000 Russen en vele andere groepen buitenlanders wonen, met een enorm begrotingstekort, grote werkloosheid en talloze vernieuwingen; en waar oudere Berlijners niet altijd de weg meer weten. 'Het nieuwe Duitsland presenteert zich in de wereld als één land, één natie. Zo ver is het in het binnenland nog niet. Er is de afgelopen 20 jaar hard aan gewerkt, zowel in West- als in Oost-Duitsland. Maar daarvoor bestaat intern niet veel waardering. West-Duitsers hebben nog steeds weinig waardering voor Oost-Duitsers. Ze voelen zich nog altijd superieur.' En Oost-Duitsers spiegelen zich wellicht te veel aan het westen, terwijl het reëler zou zijn zich te spiegelen aan landen als Polen, Hongarije of Tsjechië. 'Twintig jaar is te kort om één land te worden,' zo stellen de auteurs op blz. 250-251. (F.v.d.B.)

---

**M. de Weger, F. Osinga & H. Kirkels (red.):**

**NL-ARMS, Netherlands Annual Review of Military Studies, Complex operations: Studies on Lebanon (2006) and Afghanistan (2006-present).**

ISSN: 0166-9982

---

Deze studie is de twaalfde jaarlijkse uitgave van de faculteit krijgswetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie. De Academie wil mede met behulp van uitgaven als deze de kansen op succes van militaire missies vergroten en het niveau van educatie van cadetten verbeteren. De uitgave vindt plaats in het kader van een serie onderzoeken

naar contemporaine militaire conflicten. De eindredacteuren beginnen met het uiteenzetten van het algemeen kader. Ze stellen dat de manier van oorlogvoeren is veranderd. Er is geen categorisering meer mogelijk van oorlogvoering, dat een dynamisch, constant wispelturig fenomeen is geworden. Niet-militaire middelen zijn nodig om voorwaar-

den voor veiligheid te creëren, omdat directe, louter militaire confrontatie met een duidelijk te definiëren vijand en met behulp van conventionele middelen nog zelden mogelijk is. Oorlogvoering is een combinatie geworden van het gebruik van guerrillatactieken, *high tech*-middelen en terroristische aanslagen, vaak gefinancierd door criminele organisaties.

Als niet-statelijke actoren een oorlog beginnen, wordt de situatie des te chaotischer. Een variëteit aan wapens wordt ingezet, gewelddadige uitbarstingen zijn een immer latente dreiging, culturele of godsdienstige motieven worden als rechtvaardiging van het geweld gebruikt en er ontstaat vaak een klimaat van onzekerheid en achterdocht. Bovendien zijn met de interventie en de controle over een gebied de vijandelijkheden nog niet afgelopen en kan een situatie van voortdurend sluimerend verzet ontstaan. Het conflict kan niet meer in officiële termen gewonnen worden. Met wie moet er, in het geval van strijd tegen een groepering, een vredescontract ondertekend worden? Het winnen

van *the hearts and minds* van de bevolking is dus noodzakelijk en dit behelst een holistische benadering. Een scala aan onderzoekers presenteert in *NL ARMS* visies, problemen en oplossingen, en wel aan de hand van twee casussen: de missie in Libanon (2006) en Afghanistan (2006-nu). De rode draad is de aanname dat succes van missies in een complexe, vijandige omgeving op samenwerking en creatieve denkmethoden berust. De studie is een combinatie van reflectie, evaluatie en onderzoek naar militaire operaties in het buitenland. Daarmee blijft de bundel niet steken in een eenzijdige, operationele benadering, maar worden internationale relaties en juridische perspectieven meegenomen in het geheel en ont-

staat er een interdisciplinaire studie. Zo behandelt Theo Brinkel staatsvorming, Sjoerd Both de beweging van Hezbollah, gaan Ted Jansen en Guus de Koster in op veranderende richtingen waarin conflicten zich bewegen, hanteert Allard Wagemaker een veiligheidsbenadering, analyseert Hans Hovens hervormingen van de politiemacht en vraagt Michiel de Weger zich af hoe de internationale samenwerking in militaire context verloopt. Omvang en complexiteit van militaire operaties zijn een grote uitdaging voor de militaire leiders van vandaag. Studies naar de oorlogen in Afghanistan en Libanon illustreren de omvang van de complexiteit. (*L.v.d.S.*)

---

**Martin Roemers:**

**Relics of the Cold War.**

*Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 2009; 144 blz.; 35,- euro*

*ISBN 978-377572534-7*

---

‘Een foto zegt meer dan duizend woorden,’ hoort men fotoliefhebbers wel eens beweren. Als het om internationale betrekkingen gaat, lijkt dat echter niet altijd het geval. Dit blijft toch vaak een wat abstract onderwerp, waarin de dienst wordt uitgemaakt door diplomaten in vergaderzaaltjes – fotogeniek kan men dat moeilijk noemen. Dat een fotoboek de kolommen van de *Internationale Spectator* haalt, mag dan ook bijzonder heten. Dit boek toont een weinig belicht aspect van plotselinge veranderingen in internationale betrekkingen: plekken die lange tijd van het grootste belang waren, verdwijnen plotseling in de vergetelheid. De gerenommeerde Nederlandse fotograaf Martin Roemers is de afgelopen jaren met zijn camera op zoek gegaan naar sporen van de Koude Oorlog in het landschap, in zowel Oost- als West-Europa. Het resultaat is dit luxe uit-

gevoerde boek, vol prachtige foto's die de troosteloosheid van eens zo dreigende plekken in vol ornaat tonen, en die bovenal een magnifieke illustratie vormen van de vergankelijkheid van de geschiedenis. Twintig jaar na de val van de Muur tonen de vervallen bunkers, verlaten kazernes, overwoekerde vliegvelden en andere ooit zwaar beveiligde plekken hoezeer internationale betrekkingen aan verandering onderhevig kunnen zijn. Leken beide zijden van het IJzeren Gordijn tientallen jaren werelden van verschil, nu overheerst op de door Roemers bezochte plekken overal hetzelfde verval. Hoewel de teksten in het boek, korte inleidingen door respectievelijk Roemers zelf, columnist H.J.A. Hofland en fotografiedeskundige Nadine Barth, ook zeker het lezen waard zijn, gaat het hier toch vooral om een kijkboek. De 73 groot afgedrukte kleurenfoto's zullen de lezer ongetwijfeld

aanzetten tot al dan niet melancholische bespiegelingen. Roemers is er, kortom, uitstekend in geslaagd een belangrijk aspect uit de recente geschiedenis der internationale betrekkingen in beeld uit te drukken. (*S.v.d.M.*)

# Summaries

## **Alfred van Staden**

states it is widely assumed that political leaders in democratic societies can only act effectively on the international scene if they command a firm political base at home. From this point of view there is cause for concern about their ability to conduct a foreign policy that may be considered successful, regardless of the nature of the goals they seek to pursue. Over the past decades the sources of political leadership have been weakened. Thus, there is a decline of political parties and widespread resentment against the ruling classes, voters have gone adrift and demonstrate volatility in their electoral behaviour, and the mass media lose no time in exposing and punishing any blunder leaders may commit. On top of this, increasing global interdependence is tremendously restraining the options from which they can choose. As a result, leaders have grown uncertain, losing a great deal of their political self confidence. Leadership behaviour is more and more responding to the requirements of political survival. In this context four different trends are analyzed: 1 the moving of the political arena from national parliaments to the mass media, television in particular; 2 the deep impact of opinion polls on policy making; 3 the emergence of leaders from outside the established political institutions; and 4 the instrumentalization of foreign policy, taken to mean the inclination of leaders to use their appearance on the international stage as an opportunity to strengthen their domestic position. The latter tendency should be regarded as harmful to the overall credibility and trustworthiness of policies concerned but pious calls

on political leaders to show more statesmanship are likely to be of no avail.

## **Ton Nijhuis**

surveys leadership qualities of German Chancellor Angela Merkel. After the Second World War, Germany was very reluctant in talking about and managing her own national interests. The Federal Republic did not want to play a leading role on the international stage. She developed a 'leadership avoidance complex'. Reunification forced Germany to revise her role in European and international politics. Gerhard Schröder was the first Chancellor who was very pushy in stressing Germany's position on international issues. But he lacked effective leadership. Angela Merkel's strategy is different. Her style can be characterized as a policy of 'self-assured modesty'. In not being too bossy, she manages to play the role of an honest broker on the European level. As a European leader, she looks like a shepherd. This does not mean that she lacks persistence or is indulgent. But, she is not a leader of great words and visions, but sure of preparations and detail. She is the new type of a non-ideological, pragmatic problem solver. And in this role she is quite tough, as is shown by her way of acting during the financial and economic crisis.

## **Niek Pas**

explains that Nicolas Sarkozy's leadership qualities are difficult to assess. He represents a complex political persona and is both a representative and dissident within the thoroughly personalized French political culture. Although he presented himself as an outsider

in the 2007 presidential elections, he followed a classic trajectory that perfectly matches French politics of today. When it comes to personal style, his straightforwardness, popular taste and unclear division of private and public, he seems more of an iconoclast. Modern communication techniques, opinion polls and spin doctors are important tools in his effort to revitalize French politics and society. Sarkozy's leadership is furthermore characterized by his bold plans and broad visions both on the domestic scene and abroad. He energetically takes initiative and proposes reforms. Since he became the sixth president of the Fifth Republic Sarkozy mounted an ambitious programme of change in several fields of policy. In his opinion French society has to live up to the 21st century and it has to modernize. The same frenetic ambition is advocated in international affairs. Sarkozy aims to restore the position and influence of France in Europe and the world in order to remain an important player on the international stage.

## **Bram Boxhoorn**

studies the way Italian prime minister Silvio Berlusconi conducts domestic politics in the context of the drastically changed political landscape in Italy after the mid 1990s. He argues amongst others that Berlusconi, despite his chronic fights with the judiciary and the (free) press and his frequent public gaffes and provocations still enjoys considerable general public support, due to a modern charismatic, television-based approach of leadership. Otherwise, he may even be considered a role model of the ruling Italian political elite.

### **Doeko Bosscher**

argues that President Obama's approval ratings, as tracked by Rasmussen and other pollsters, should be interpreted in perspective. The fact that since the Summer of 2009 more people strongly disapprove than strongly approve of his performance does not even compare unfavourably with the first year's record of most of Obama's predecessors in the White House. As for Obama's foreign policy, it is still too early to say something pertinent about what he has accomplished so far, as most of his initiatives need ample time to bear fruit. The way he has handled the Missile Defence Shield in Central Europe was subtle enough to be acclaimed, however disappointed Poland and the Czech Republic understandably were. The author also argues that accepting the Nobel Peace Prize will probably turn out being one of Obama's risky decisions. A benign refusal, coming down to 'thanks, but no thanks', would have less invalidated his freedom of action. All in all, the President's search for common ground with allies and (potential) adversaries still holds many promises.

### **Steven van Hecke**

deals with political leadership within the framework of the European Union. At first sight the outcome of the European elections of June 2009 seems to have an impact for the balance of power within the European Parliament only. However, due to institutional mechanisms and opportunities taken by so-called Europarties, a growing politicisation of EU politics is taking place. This means, among other things, that the new composition of the European Parliament will also affect the constitution of the Barroso Commission and the nomination of the President of the European Council. Hence a closer look at the Parliament is essential for understanding the struggle for political leadership in the EU.

### **Annelies Van Brussel & Petra Huyst**

study the gap between the EU and its citizens and sketch the 'blame game' between the media and the institutions. Once again the rock-bottom turnout for the latest European parliamentary elections proved that the EU is no longer automatically cherished and that the European public sphere is anything but complete. In that atmosphere, in which all citizens are involved, the media play a significant role as the main channel through which citizens are informed and prompted to get to know the EU. However, the media keep pigeonholing the EU as an irrelevant and loads of money eating spoon feeding machine. On the other hand, defending the recent improvement of its communication and information policy, the European Commission stresses shortcoming efforts of the media. Although this blame game between the two parties may be entertaining for a handful of scholars, a third and crucial party cannot be forgotten. Since the development of the European public sphere is a bottom-up process, the citizens are undoubtedly the key players. In addition, one has to take into account the importance of national political actors who are, according to the media and the EU, the ones who have to go out and do the fighting in order to bridge the gap between the EU and its citizens.

### **Ketie Peters & Jan Rood**

analyse the design of the Eastern Partnership, a new framework for intensified cooperation between the EU and its Eastern neighbours, which was launched in Prague on 7 May 2009. The authors argue that in line with the strong economic, energy security, and geopolitical interests of the EU in this region, the initiative should be seen as an important political signal of the Union to its Eastern partners. If, however, the EU wants to benefit from the newly created momentum for improving

its relations with the East, it should solve current bottlenecks in the set-up of the policy. The most important problem is an ineffective use of conditionality; the way in which the EU foresees stimulating reforms in the partner countries, given that a membership perspective is not included in the Partnership. The authors put forward some concrete recommendations to make the policy more attractive to the neighbours, such as clearer 'benchmarking' and less emphasis on legal approximation to the European model. Whether the EU will be able to improve its 'Ostpolitik' will depend foremost on its ability and willingness to make a thorough and long-lasting commitment to its Eastern neighbours.



## Executive Degree Course: Terrorisme en Contraterrorisme



Hebt u in uw dagelijkse beroepspraktijk te maken met radicalisering, terrorisme en de bestrijding hiervan? Wilt u uw praktijkervaring aanvullen met academische kennis? Dan is de eenjarige Executive Degree Course: Terrorisme en Contraterrorisme iets voor u!

De Executive Degree Course leert u waardevolle, kritische en reflectieve analyses te maken ten aanzien van radicalisering en terrorisme. Gespecialiseerde docenten en prominente gastsprekers bieden een interdisciplinaire benadering en technieken voor het verbeteren van uw analyses en de toepassing hiervan op beleid.

Het Centre for Terrorism and Counterterrorism is een gezamenlijk initiatief van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en Universiteit Leiden – Campus Den Haag.

Voor aanmelding en meer informatie over de opleiding kunt u contact opnemen via [info@campusdenhaag.nl](mailto:info@campusdenhaag.nl) of bellen naar 070 302 1070.

[www.campusdenhaag.nl/ctc](http://www.campusdenhaag.nl/ctc)



Universiteit Leiden  
CampusDenHaag.nl

Universiteit Leiden. Universiteit om te ontdekken.

## NIEUW VERSCHENEN



Jan-Willem van den Braak  
2009. 104 p. € 17,50  
ISBN 978 90 232 4594 0

### EUROPA BEGINT PAS

Het Europese project lijkt weer voortgang te vinden terwijl de uitdagingen navenant groter worden.

Deze ontwikkelingen inspireerden de schrijver tot een aantal beschouwingen over de na-oorlogse geschiedenis van Europa en de EU onder de titel *Europa begint pas*.

Meer informatie en online bestellen: [www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl)

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

**Van Gorcum**

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

## VOORAANKONDIGING CONFERENTIE: NETWERK VREDE, VEILIGHEID EN ONTWIKKELING

Het VVO Netwerk is in 2008 ontstaan als één van de Schoklandakkoorden (verschillende partijen maken concrete afspraken over of plannen voor hun inzet voor één of meer millenniumdoelen) en brengt diverse Nederlandse actoren - o.a. kennisinstituten, NGO's, bedrijfsleven en ministeries - bij elkaar rond het Nederlandse vraagstuk/beleid van fragiele staten.

Tijdens deze conferentie zullen de partners van het VVO Netwerk en andere genodigden ingaan op een aantal belangrijke factoren die bijdragen aan fragiliteit en de implicaties hiervan voor samenhangende beleidsresponses: *veiligheid, hybriditeit van bestuur, sociaal-economische groei en gender*.

Daarnaast zal er ook aandacht worden besteed aan de samenwerking tussen deze verschillende actoren. Hier zal op worden gereflecteerd door Maarten Brouwer (ambassadeur ontwikkelingssamenwerking Ministerie van Buitenlandse Zaken). Andere sprekers zijn: Koen Davidse, hoofd Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw, Min Buza

Seth Kaplan, auteur *Fixing Fragile States*  
Georg Frerks, hoofd Centre for Conflict Studies, Universiteit Utrecht  
Louise Anten, Hoofd Conflict Research Unit, Instituut Clingendael

Voor informatie: Christine van Empel, project-manager VVO Netwerk, [cempel@clingendael.nl](mailto:cempel@clingendael.nl)  
Voor ontvangst van de officiële uitnodiging: Niki Frencken, [nfrencken@clingendael.nl](mailto:nfrencken@clingendael.nl)  
Datum: vrijdag 15 januari, 2010  
Locatie: Academiegebouw, Domplein 29, Utrecht.  
Kijk voor meer informatie over het VVO Netwerk op: [www.clingendael.nl/psdn](http://www.clingendael.nl/psdn)

De conferentie wordt mede georganiseerd door: VNG international, IKV-Pax Christi, Center for Conflict Studies, Maastricht School of Management, Instituut Clingendael.

– Ingezonden mededeling –



# HET IS EEN KWESTIE VAN

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

## VOLLEDIGE TOEWIJDING



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

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

LOCKHEED MARTIN