



Res Publica

Themanummer:
Europa en de wereld

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

België - Belgique
PB. - PP
B-21

32

| Afgiftekantoor: 3000 Leuven X | Dienstaandijks tijdschrift | april-juni 2008 | P 702166 |

Volume 50 | 2008/2

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Carl DEVOS

Redactiesecretaris

Hilde VAN LIEFFERINGE

Redactie

Peter BURSENS, Laura BIANCHI, Eelke HEEMSKERK, Marc HOOGHE, Herman LELIEVELDT,
Petra MEIER, Jan ORBIE, Martin ROSEMA, Boudewijn STEUR

Redactieadres

Universiteitstraat 8, B-9000 Gent
res.publica@ugent.be

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde-Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
www.uitgeverijacco.be
tel. +32 16 62 80 00
fax +32 16 62 80 01
e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Kemper Conseil, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam
tel. +31 70 386 80 31
fax +31 70 386 14 98
e-mail: kemperconseil@dataweb.nl

Abonnementenprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 35	€ 80	€ 25
Abroad (EC members)	€ 65	€ 80	/
Abroad (non EC members)	€ 95	€ 95	/

Los nummer

€ 15

Dubbel nummer

€ 30

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,
Acco-Boekbestellingen, Blijde-Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
IBAN-code: BE26000096450029
SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,
Acco-Boekbestellingen, Blijde-Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

RES PUBLICA

*politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen*

*Driemaandelijks tijdschrift
Volume 50 – 2008/2*

Inhoud

Themanummer: EUROPA EN DE WERELD

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels	83
Europa en de wereld: de eeuwige machtsvraag	85
<i>Jan Orbie en Sophie Vanhoonaeker</i>	
De Europese Unie in internationale milieuonderhandelingen. Wat verklaart de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar?	99
<i>Tom Delreux</i>	
De Europese Commissie en het EU-Raadssecretariaat in het GBVB	123
<i>Hylke Dijkstra</i>	
De Europese Unie: een strategische militaire actor? Tsjaad als testcase	149
<i>Sven Biscop en Alexander Mattelaer</i>	
Deel 2 – Rubrieken	167
Essay: Het is stil waar het nooit waait. Online politieke fora als bakermat van publieke opinie	169
<i>Peter Thijssen</i>	
Symposium: Schrijven is blijven of toch maar <i>publish or perish</i>? Wetenschappelijk publiceren in het Nederlands	179
<i>Stefaan Walgrave, Hans Oversloot en Patrick Stouthuysen</i>	
Boekbespreking: Waarom delen met zo velen? De spanning tussen de uitbreiding en de verdieping van de Europese Unie	193
<i>Jan Beyers</i>	

Verantwoordelijke uitgever:

Politologisch Instituut vzw
K.U.Leuven
Parkstraat 45 Bus 3602
3000 Leuven

ISSN 0486-4700
PB-PP B-21
P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: Danny Juchtmans

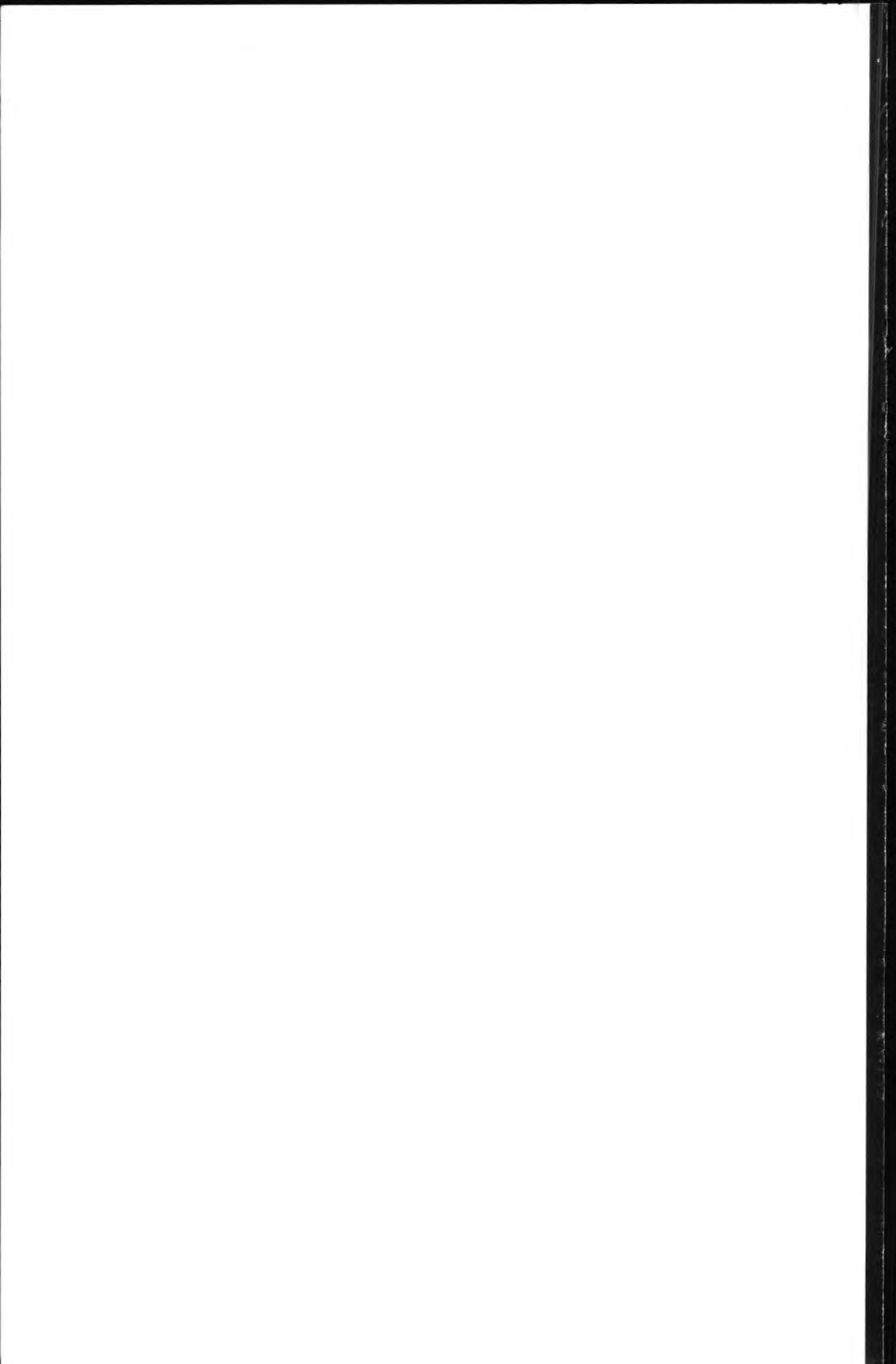
Coverfoto: Vlaams Parlement

© Marnix Van Esbroeck

© 2008 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.



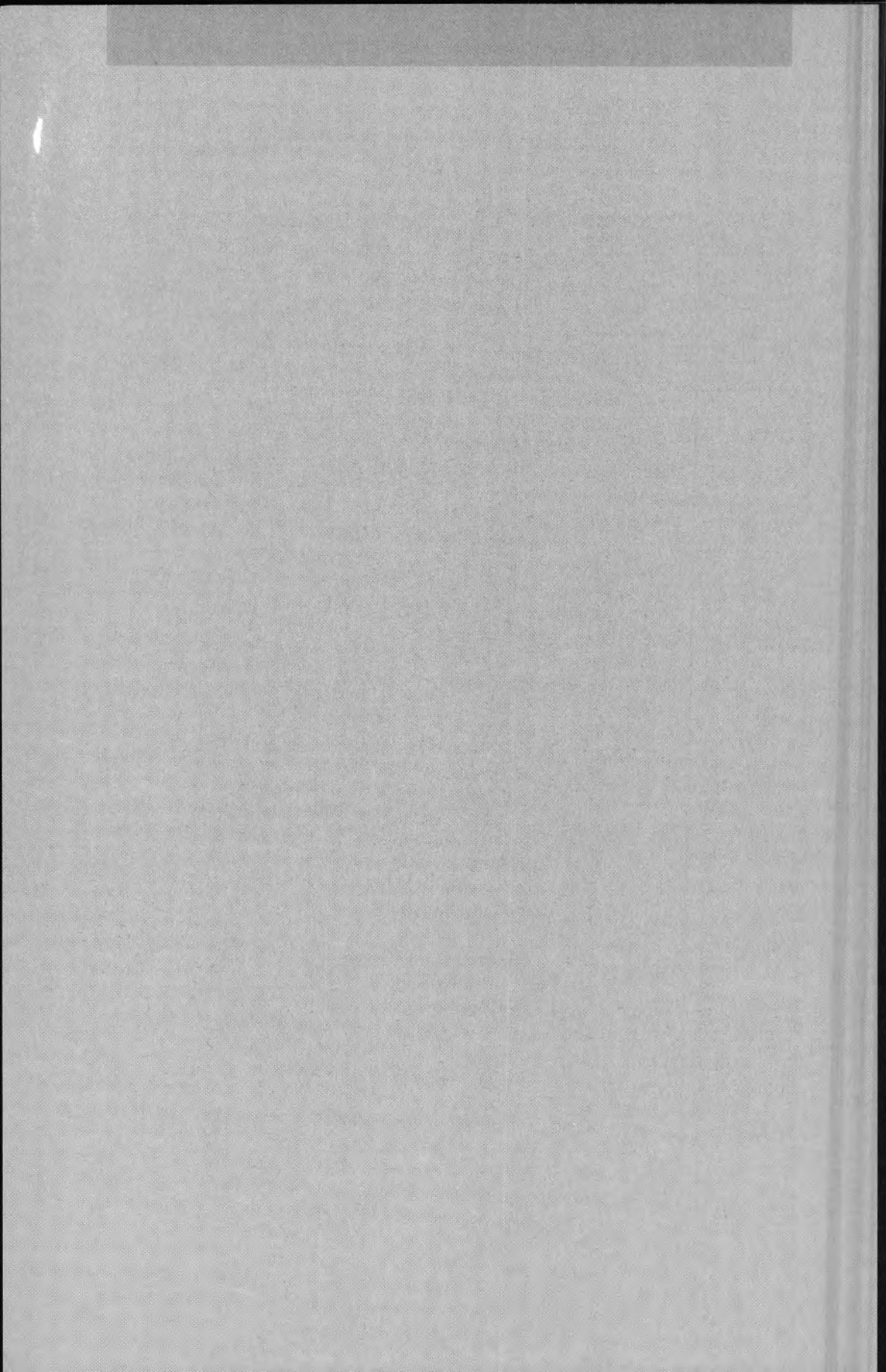
DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELS

Themanummer
'Europa en de wereld'

INHOUD

- Europa en de wereld:
de eeuwige machtsvraag 85
Jan Orbie en Sophie Vanhooacker
- De Europese Unie in
internationale
milieuonderhandelingen 99
*Wat verklaart de onderhandelingsautonomie
van de EU-onderhandelaar?*
Tom Delreux
- De Europese Commissie en het EU-
Raadssecretariaat in het GBVB 123
Hylke Dijkstra
- De Europese Unie:
een strategische militaire actor? 149
Tsjaad als testcase
Sven Biscop en Alexander Mattelaer



Europa en de wereld: de eeuwige machtsvraag

Jan Orbie en Sophie Vanhoonacker¹

ABSTRACT

This introductory article situates the three contributions to this special issue on 'Europe and the world' within the broader academic discussion on the European Union's (EU) international role. It expands on the two central questions that run as a red line through this issue: what is the role and power of EU level players in the external policymaking process; what kind of power is Europe in the world? The first part focuses on the explanatory power of rational choice theories and more particularly the principal-agent model when trying to understand the power struggle between the European and national level. The second part addresses the question whether the EU constitutes a *sui generis* type of international actor, as suggested by the Normative Power Europe hypothesis. With the articles in this special issue as a starting point, it points to the promises and pitfalls of the particular approaches for researching Europe's international role and makes suggestions for future research. **KEYWORDS:** European Union; EU External Policies; Common Foreign and Security Policy (CFSP); Principal-Agent; Normative Power Europe

De ontwikkeling van het externe optreden van de Europese Unie (EU) laat zich niet makkelijk vatten. Het is een geschiedenis met meerdere verhaallijnen die nog volop wordt geschreven. Terwijl een gemeenschappelijk handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking reeds meer dan een halve eeuw op de Europese agenda staan, is de samenwerking op het gebied van buitenlands beleid recenter en werd deze aanvankelijk buiten het kader van de Europese Gemeenschap (EG) georganiseerd. Sinds het verdrag van Maastricht (1993) is het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) echter met een belangrijke inhaalbeweging bezig en sinds de deelname aan militaire en civiele missies heeft het tevens een operationele dimensie gekregen in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Terwijl de lidstaten zich in de jaren '80 nog voornamelijk konden concentreren op het realiseren van de interne markt, is er sinds de val van de Berlijnse muur en de toenemende globalisering steeds meer behoefte om ook naar buiten toe meer met één stem te spreken. In de Verklaring van Laken (december 2001) werd de ontwikkeling van 'een samenhangend en doeltreffend optreden van de

Unie' tot één van de centrale thema's in het debat over de toekomst van Europa gekatapulteerd. Het Verdrag van Lissabon (december 2007) introduceert wijzigingen zoals een permanente voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken en permanent gestructureerde veiligheidssamenwerking² die de EU extern meer slagkracht moeten geven. Nieuwe uitdagingen op het internationale politieke toneel – klimaat, energie, terrorisme, China, migratie, humanitaire rampen – vragen steeds meer om een antwoord op EU-niveau. Bovendien wordt de ontwikkeling van een sterker geïntegreerd Europees buitenlands beleid ook door een groot deel van de Europese bevolking ondersteund.³

Het feit dat een Europees buitenlands beleid langzaam maar zeker gestalte krijgt is niet alleen uitdagend voor beleidsmakers die over de coherentie van het geheel moeten waken, het geeft ook aanleiding tot nieuwe academische vragen. Naast het belang om nieuw empirisch materiaal te verzamelen, rijst de vraag in welke mate de theoretische handvatten aangereikt vanuit de internationale betrekkingen, vergelijkende politicologie en klassieke integratietheorieën bijdragen tot een beter begrip van de internationale rol van de EU. Aangezien de verschillende verhaallijnen steeds meer door elkaar heen lopen is het bovendien van belang dat onderzoekers het eendimensionele denken overstijgen en aandacht besteden aan vragen die zich met meer dan alleen handel of GBVB-kwesties bezighouden. Het politicologisch onderzoek over het internationale optreden van de EU weerspiegelt namelijk de historisch gegroeide compartementalisatie in de EU-politiek. Binnen de academische wereld bestaan nog altijd hoge muren tussen onderzoekers die de internationale dimensie van het 'eerste pijler'-beleid van de EU (zoals onder meer handelspolitiek, ontwikkelingsbeleid, milieubeleid) bestuderen, en zij die de 'tweede pijler' van het GBVB analyseren. Bovendien gaat het vaak om beschrijvende casestudies eerder dan om theoretisch ingebodde bijdragen.

Steeds meer academici en politici gaan echter op zoek naar een geïntegreerd verhaal over de rol van Europa in de wereld. Twee vragen staan hierbij centraal: wie heeft macht in Europa, en wat voor macht is de EU?

De bovengenoemde recente ontwikkelingen en de nieuwe onderzoeksuitdagingen zijn voor de redactie van *Res Publica* de aanleiding om een speciaal themanummer te wijden aan de internationale rol van de EU. Hierbij wordt ernaar gestreefd om zowel aandacht te besteden aan de verschillende deelaspecten als aan het totaalbeeld. Bovendien werden de artikelen ook geselecteerd op basis van hun bijdrage aan het politicologische debat. Enerzijds blijkt de tweedeling in de studie naar Europees extern beleid ook uit de gepubliceerde bijdragen. Het artikel van Tom Delreux biedt een casestudie uit de eerste pijler en gaat in op de rol van de EU in internationale milieuonderhandelingen. De bijdragen van Hylke Dijkstra en Sven

Biscop/Alexander Mattelaer richten zich op de tweede pijler, met casestudies over respectievelijk de Brusselse besluitvorming in het GBVB en de operatie European Union Force (EUFOR) in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR). Anderzijds overstijgen de bijdragen het beschrijvende door hun meer theoretische aanpak, waarbij ze de machtsverhoudingen binnen de EU en de aard van Europa's macht op wereldvlak analyseren.

In deze introductie gaan we in op de vragen die in de verschillende bijdragen aan de orde worden gesteld en situeren we deze in het bredere debat over de EU als een internationale speler. Bovendien worden mogelijke dwarsverbanden geëxploreerd en wordt indien relevant een link gelegd naar de toekomstige ontwikkeling van Europa's rol op de internationale scène.

1. Wie heeft macht in Europa?

De vraag naar de respectievelijke rol van de lidstaten en supranationale actoren in integratieprocessen is een kwestie die ook reeds integratietheoretici van het eerste uur volop bezighield. Terwijl neofunctionalisten (Haas, 1958; Øhrgaard, 2004; Niemann, 2006) de rol van de supranationale Commissie als een bepalende motor van integratie identificeren, benadrukken (liberale) intergouvernementalisten de sleutelrol van de lidstaten (Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1998). Voor deze laatste zijn het in eerste instantie de nationale hoofdsteden die de mate van autonomie van het supranationale niveau bepalen. Gedurende lange tijd concentreerde de discussie tussen beide groepen zich vooral op de sleutelmomenten in het Europese integratieproces. Aangezien er tot de val van de Berlijnse Muur nauwelijks vooruitgang werd gemaakt met samenwerking op het gebied van buitenlands beleid, richtte het debat zich op het beter begrijpen en verklaren van economische integratie. Na het mislukken van de supranationale Europese Defensiegemeenschap (1954) en met de organisatie van Europese Politieke Samenwerking (EPS) (1970-1993) op een intergouvernementele leest was de vraag naar de rol van een supranationale actor zoals de Europese Commissie simpelweg niet aan de orde. Samenwerking op het vlak van buitenlands beleid bleek een andere logica te volgen dan het economische integratieproces. Voor lange tijd was het überhaupt de vraag of de EU kon beschouwd worden als een volwaardige internationale actor. De beperkte politieke wil van de lidstaten, het gebrek aan cohesie, en het feit dat derde landen vaak de nationale hoofdsteden veeleer dan Brussel als gesprekspartner verkozen waren voor velen afdoende redenen om de vraag negatief te beantwoorden (Sjöstedt, 1977). De afhankelijkheid van de Amerikaanse veiligheidsparaplu deed bovendien ernstige twijfels rijzen over de capaciteit om uit te groeien tot een autonome internationale actor (Bull, 1982).

Terwijl de klassieke integratietheorieën vooral geïnteresseerd zijn in een beter begrip van de historische integratiemomenten, is er sinds halfweg de jaren '90 ook meer aandacht voor de dagelijkse besluitvorming. De vraag naar de machtsverhoudingen tussen de Europese lidstaten en het supranationale niveau blijft aan de orde, maar meer bescheiden en afgebakend. Met name het neo-institutionalisme met zijn historische, sociologische en rationele keuzevariant, stelt de vraag hoe supranationale actoren zoals de Europese Commissie in bepaalde omstandigheden (naargelang het beleidsdomein, besluitvormingsregels, internationale context, specifieke bureaucratieën en agentschappen) invloed uitoefenen op de voorkeur en het gedrag van lidstaten. Vanuit de vraag of de EU daadwerkelijk een autonome internationale speler is, zijn ook onderzoekers op het gebied van EU extern beleid zich voor deze kwestie gaan interesseren (Nicolaidis, 1999; Meunier en Nicolaidis, 2000; Kerremans, 2004; M.E. Smith, 2004; Versluys, 2007).

De eerste twee bijdragen in dit themanummer situeren zich binnen de neo-institutionalistische traditie en gaan uit van een rationeel institutionalistisch perspectief dat lidstaten beschouwt als rationele actoren die hun belangen maximaal proberen te realiseren. Zowel Delreux als Dijkstra onderzoeken de rol van het Europese niveau in het externe EU-beleid en maken gebruik van het *principal-agent*-model waarbij de lidstaten als '*principals*' bepaalde taken delegeren aan '*agents*' op Europees niveau. Delreux onderzoekt de onderhandelingsautonomie van de EU in internationale milieuonderhandelingen; Dijkstra concentreert zich op de rol van supranationale actoren in het GBVB-besluitvormingsproces. In tegenstelling tot het handelsbeleid gaat het in beide gevallen niet om een exclusieve competentie. De lidstaten vervullen een centrale rol. Dit betekent dat naast de Commissie ook agenten vanuit de Raad zoals het Voorzitterschap, '*lead countries*' en het Raadssecretariaat (RSG) optreden. De hamvraag is in welke mate deze 'agenten' die door de lidstaten worden aangesteld om het onderhandelings- en besluitvormingsproces te faciliteren, een eigen impact hebben en hoe bewerkstelligd kan worden dat zij handelen in overeenstemming met de nationale preferenties.

Een van de grootste lacunes in het onderzoek naar de invloed van Europese instellingen is het gebrek aan empirische studies die een inzicht geven in de variabelen die de mate van autonomie van deze spelers bepalen. Een dergelijk onderzoek is een absolute vereiste om meer theoretisch onderbouwde modellen over invloed van supranationale actoren te ontwikkelen. Het is dan ook een grote verdienste van Delreux dat hij aan de hand van een uitgebreid en diepgaand casestudieonderzoek over internationale milieuonderhandelingen de factoren die de onderhandelingsautonomie van spelers zoals de Europese Commissie of het Voorzitterschap bepalen identificeert. Zijn analyse laat zien dat de dwingendheid van de externe onderhandelingscontext een belangrijke verklaring is voor de mate van autonomie

van de Europese onderhandelaar. De autonomie blijkt klein in een weinig dwingende internationale context; omgekeerd kan de *agent* de externe dwingendheid exploiteren om meer autonomie te verkrijgen. Andere factoren die een rol spelen zijn de mate van institutionele dichtheid, heterogene preferenties tussen lidstaten en traditionele *principal-agent*-factoren zoals informatieasymmetrieën en preferentieafstanden.

De vraag die zich onmiddellijk opdringt is in welke mate deze inzichten ook van toepassing zijn op andere beleidsdomeinen. Hiervoor is verder vergelijkend onderzoek noodzakelijk. Hoewel men zich kan voorstellen dat zijn analyse, zoals Delreux zelf suggereert, ook bevindingen genereert voor andere beleidsdomeinen met een externe dimensie zoals handel, visserij, mededinging, is dit minder vanzelfsprekend voor het intergouvernementele GBVB. Een dwingende externe situatie zoals de nakende oorlog in Irak (2003) bleek veeleer de autonomie van Europese actoren zoals bijvoorbeeld de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB te verkleinen. Ook in andere opzichten blijkt een verschil met de tweede pijler. In de eerste plaats zijn de formele bevoegdheden van de Commissie veel beperkter. Verder blijkt uit de bijdrage van Dijkstra dat de terughoudendheid om meer taken te delegeren aan Brussel nog steeds bijzonder groot is. Het resultaat is dat de lidstaten een grote creativiteit aan de dag leggen bij het bedenken van controlemechanismen. Dit gebeurt onder meer door de verantwoordelijkheden voor de formulering en de uitvoering van het GBVB te verdelen over de Commissie en het RSG. Bovendien hebben de lidstaten ervoor geopteerd om een belangrijk deel van de nieuwe posten in het RSG te bemannen met gedetacheerde diplomaten. Dit geeft hen een directe en geprivilegieerde toegang tot wat in Brussel gebeurt. Toch neemt dit niet weg dat er ook op het gevoelige domein van buitenlands beleid, voor supranationale actoren een zekere ruimte is om autonoom op te treden en invloed uit te oefenen. Uit Dijkstra's historische beschrijving van de groeiende buitenlandrol van de Commissie en het RSG, blijkt dat vooral hun kennis van beleidsprocedures en inhoudelijke expertise fungeren als een bron van invloed. Verder empirisch onderzoek moet nog uitmaken onder welke condities deze expertise zich vertaalt in concrete invloed.

De verschillende bevindingen met betrekking tot beide pijlers nemen niet weg dat voor zowel de internationale milieuonderhandelingen als het GBVB het *principal-agent*-model een interessante lens biedt om tot een beter begrip te komen van de mate van autonomie van Europese actoren. Het bijzondere karakter van het GBVB staat de toepassing van het model niet in de weg. Een van de keerzijden van een pure *rational choice*-benadering is echter dat deze weinig oog heeft voor de impact van institutionele normen en processen van socialisatie. Zeker in een sterk geïnstitutionaliseerde omgeving als de EU valt te verwachten dat deze factoren van belang zijn (Checkel, 2007; Bátorá, 2005; Glarbo, 1999). Delreux probeert

deze lacune te adresseren door ook de impact van de institutionele dichtheid mee te nemen in zijn studie. Hij constateert een positief verband tussen de mate van institutionele dichtheid en de autonomie van de EU-onderhandelaar als ook aan een aantal andere voorwaarden met betrekking tot het besluitvormingsproces is voldaan. De vraag geldt ook voor het GBVB. Met het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid en nieuwe permanente Brusselse structuren zoals het Politiek en Veiligheidscomité is de institutionele dichtheid sterk toegenomen. Ook al was de institutionele omgeving op het gebied van buitenlands beleid lange tijd weinig ontwikkeld, toch was er ook reeds ten tijde van EPS sprake van een toenemende coördinatie-reflex tussen de participerende diplomaten. Het valt te verwachten dat deze trend zich na Lissabon met de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden verder zal zetten. Het lijkt ons dan ook belangrijk om dit stuk van de puzzel verder te onderzoeken en de inzichten vanuit het rationeel institutioneel perspectief te confronteren met die uit andere theoretische invalshoeken, zeker wanneer het maximaliseren van nationale belangen slechts een deel van het besluitvormingsproces of de uitkomst kunnen verklaren.

2. Wat voor macht is Europa?

Een andere vraag die recentelijk veel opgang maakt in het politiek-wetenschappelijk onderzoek gaat over de aard van Europa's internationale macht: kunnen we de EU beschouwen als een macht apart? De nadruk ligt hier minder op het interne machtsevenwicht binnen en tussen de EU-instellingen, maar eerder op het zogenaamde unieke karakter van de Unie op de internationale scène. Theoretisch weer spiegelt deze stroming grotendeels de *constructivist turn* in de EU-studies (Christiansen *et al.*, 2001) en in de studie van het Europees buitenlands beleid (Manners en Whitman, 2000, pp. 4-6), waarbij de impact van normen, waarden, identiteit en discours onderzocht wordt.

Het academische debat over het specifieke karakter van de EG in de wereldpolitiek gaat evenwel terug tot de jaren '70. Hierbij focuste men vooral op de afwezigheid van een Europese defensiecapaciteit. De EG werd beschouwd als een 'civiele macht' (Duchêne, 1973), die internationale doelstellingen zoals mensenrechten, democratie en solidariteit nastreeft via een breed arsenaal aan 'civiele' instrumenten zoals handelsrelaties, ontwikkelingshulp, partnerschappen, politieke dialoog en multilaterale instellingen. Dankzij de afwezigheid van militaire macht zou Europa een unieke rol spelen op de internationale scène.

Het idee van Europa als civiele macht blijft tot vandaag dominant in het politico-logische debat en in het politieke discours (Sjursen, 2006; Orbie, 2008). De kritiek

vanuit realistische hoek luidt echter dat de EU geen internationale rol van betekenis kan spelen zonder militaire middelen. Zij zien het civiele machtsdenken als een poging om de Europese onmacht te verhullen in een ethisch discours. Europa is in het beste geval een civiele macht *by default* (Bull, 1982; Kagan, 2004). Wanneer de EU eind jaren '90 een defensiecapaciteit ging uitbouwen, ontstond dan weer een debat over de wenselijkheid van militaire middelen op EU-niveau. Sommigen beschouwen dit als de doodsteek van de Europese identiteit als civiele, niet-traditionele macht (Smith, 2000), maar de meeste academici (en Europese politici) betoogden dat een militaire arm de slagkracht en geloofwaardigheid van de EU om normatieve doelstellingen te verspreiden alleen maar zou vergroten (Stavridis, 2001).

Hiermee verschoof de focus van Europa's externe machtsmiddelen naar de doelstellingen die ze wil nastreven in de wereld. De term 'normatieve macht' werd in toenemende mate verkozen boven die van civiele macht. Het artikel van Ian Manners over *Normative Power Europe* gaf aanleiding tot een uitvoerige en diepgaande academische discussie⁴ over de vraag of de EU een unieke normatieve of ethische rol speelt in de wereld. Omwille van Europa's specifieke geschiedenis, haar politiek-juridische constitutie en haar 'post-moderne' bestuursvorm zou de Unie bij uitstek goed uitgerust zijn om Europese 'basis-normen' zoals vrijheid, democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat te verspreiden in de wereld (Manners, 2002). Europa doet dit niet via fysieke macht maar via meer subtiele kanalen, zoals onder meer culturele verspreiding. Daarom stelt Manners dat "the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is" (Manners, 2006, p. 184).⁵

Een kritiek op deze nieuwe onderzoeksagenda in de EU-literatuur betreft de assumptie van het *sui generis*-karakter van de EU. Door de presentatie van de EU als een unieke en normatieve macht wordt een beeld geconstrueerd dat niet onschuldig is, maar dat de legitimiteit van het Europese project vergroot.⁶ Hierbij wordt de postmoderne en ethische buitenlandse agenda van de EU gecontrasteerd met de klassieke grootmachtpolitiek van de VS. Nochtans streeft de Unie in haar internationale optreden evengoed economische en geostrategische belangen na (Youngs, 2004), terwijl andere actoren zoals de VS, China, India of Rusland ook de nadruk kunnen leggen op normatieve doelstellingen in hun buitenlands beleid (Diez, 2005; Tocci, 2007).

De normatieve dimensie van Europa's internationaal optreden wordt ook vanuit een meer rationalistische invalshoek bestudeerd. Jan Zielonka (2006) ging na hoe de EU haar eigen 'model' – inclusief waarden zoals democratie en mensenrechten, regelgeving op het gebied van milieu, arbeid en voedselstandaarden – exporteert naar andere landen en regio's. Hij benadrukt dat Europa gebruikmaakt van harde

economische instrumenten (niet enkel *soft power* en overtuiging) en dat economische belangen hierbij vooropstaan (niet zomaar normatieve doelstellingen). Op die manier kan Europa een aanzienlijke macht uitoefenen op de internationale scène. Toch vormt Europa geen klassieke staat: de Unie is eerder een polycentrische entiteit zonder duidelijke geografische en bevoegdheidsafbakeningen, en zonder duidelijk centrum van autoriteit. Daarom formuleert Zielonka een alternatief rolconcept: de EU als nieuw-middeleeuws imperium (zie ook de boekbespreking van Jan Beyers verder in dit nummer).

De Unie tracht namelijk haar eigen normen op te leggen aan niet-Europese landen. Dit blijkt in eerste instantie uit de uitbreidingspolitiek tegenover Centraal- en Oost-Europa en het nabuurschapsbeleid tegenover de nieuwe burens in het oosten en zuiden van Europa. Maar ook op mondiaal vlak toont de EU zich een assertieve speler die binnenlandspolitieke regels in derde landen poogt te beïnvloeden, onder meer via handelsakkoorden. Hoewel de EU om economische en politieke redenen gedwongen is om haar eigen normen te promoten buiten de onmiddellijke omgeving, twijfelt Zielonka of zij hierin zal slagen. Hij wijst erop dat er vanuit landen zoals China, India of Brazilië steeds meer verzet komt tegen de verspreiding van het 'Europese model'.

Ook in hun bijdrage aan dit themanummer onderzoeken Biscop en Mattelaer de aard van de EU als internationale actor en de rol van normatieve doelstellingen in de buitenlandstrategie van de EU. Meer bepaald peilen ze naar de ontwikkeling van een collectieve 'strategische cultuur' op EU-niveau. De 'Europese manier' om buitenlandspolitieke problemen aan te pakken is weergegeven in de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) (december 2003), die in feite een buitenland-, veeleer dan een veiligheidsstrategie is. De EVS omhelst een geïntegreerde visie op de doelstellingen die Europa nastreeft (een langetermijnbeleid van stabilisering en preventie, gericht op de bevordering van mondiale publieke goederen) en op de middelen die hiervoor ingezet worden (een geïntegreerde civiel-militaire aanpak).

Maar aangezien de Europese strategische gemeenschap zeer heterogeen is – zoals de bijdrage van Dijkstra aantoont omvat ze de lidstaten en diverse administraties op Raads- en Commissieniveau – verloopt de ontwikkeling van een Europese strategische cultuur langzaam. De nieuwe Europese consensus ziet militaire middelen als een ultiem instrument. Het kan enkel aangewend worden onder mandaat van de Veiligheidsraad, wanneer het volledige gamma van andere instrumenten uitgeput is, en met de bedoeling om normatieve buitenlandspolitieke doelstellingen (zoals de naleving van mensenrechten) te bevorderen. Maar over het gebruik van militair geweld – waar, hoe, en wanneer – blijven meningsverschillen tussen de EU-lidstaten de kop opsteken.

Dus hoewel Europese beleidsmakers de civiele machtsrol verzoend hebben met de ontwikkeling van een defensieluik op EU-niveau (Larsen, 2002), bestaat er nog geen consensus over het concrete gebruik van militair geweld. In ieder geval vormt de EU nog lang geen militaire macht van betekenis, en het is onzeker of zij dit ooit wel zal worden. Dit betekent dat het gebruik van niet-militaire machtsmiddelen, gaande van economische sancties tot diplomatieke dialoog en overtuiging, een overheersend kenmerk van het internationale optreden van de EU zal blijven. Wat echter niet betekent dat de EU meteen ook een *sui generis*-constructie is die uitblinkt door haar civiele of normatieve karakter en daarmee aan de wetten van de politicologie ontsnapt.

Een verdienste van Biscop en Mattelaers artikel is dat de auteurs de discussie over de aard van de EU op wereldvlak empirisch onderzoeken. Academische debatten over de EU als civiele/normatieve macht zijn vaak in theoretische termen gevoerd, of doorspekt met anekdotisch bewijsmateriaal, terwijl een grondige empirische ondersteuning vaak achterwege blijft (cf. Sjursen, 2006, p. 177). Biscop en Mattelaer koppelen beide dimensies in hun onderzoek naar het Europese optreden in de operatie EUFOR in Tsjad en de CAR. Net als de andere militaire operaties onder EU-vlag die sinds 2003 plaatsvonden, affirmeert de Unie zich hier 'als een strategische actor met een eigen identiteit'. De gevalstudie toont echter ook de pijnpunten in de geïntegreerde benadering van het EU-beleid. Mede door het gebrek aan een militaire deelstrategie (zie hoger) slaagt Frankrijk erin om een dominante rol te spelen in de missie, wat de neutraliteit van de EU in het gedrang brengt.

Of en in welke mate het effectief gaat om een *sui generis*-buitenlandstrategie van de EU valt buiten de onderzoeksopzet van het artikel. De auteurs stippen aan dat er zich een strategische cultuur ontwikkelt op EU-niveau, die onderscheiden is van de lidstaten. Bovendien zou de EU haar geïntegreerde visie op veiligheid met succes exporteren naar andere organisaties zoals de NAVO. Maar Biscop en Mattelaer wijzen ook op de overeenkomsten tussen de EU-consensus en het concept van *human security*, dat al langer opgang maakte in de VN en in landen als Canada en Japan. Verder onderzoek naar de EU-visies, toegepast op verschillende gevalstudies, zou meer precies kunnen aantonen waarin de Europese strategische cultuur (in wording) precies verschilt van andere internationale actoren, in welke mate de EU haar buitenlandspolitieke normen importeert of exporteert, en wat de dynamieken zijn achter deze processen die vormgeven aan het internationale karakter van de EU.

3. Conclusie

De bedoeling van een themanummer is meestal om een bepaald onderwerp in de kijker te zetten en bij te dragen tot de algemene academische discussie. Alhoewel

het van te voren onduidelijk is welke bijdragen aangeleverd en geselecteerd worden, pakt zo'n nummer het beste uit wanneer het erin slaagt een beeld te geven van de onderzoeksvragen die op dat moment aan de orde zijn en diversiteit weet te combineren met een zekere samenhang. Hoewel de artikels in dit nummer op zichzelf staan en met diverse onderwerpen bezig zijn, hebben we in deze inleidende bijdrage gepoogd om stil te staan bij wat hun bundeling als meerwaarde biedt en na te gaan in welke mate ze iets leren over het huidige debat. Drie punten kunnen hierbij worden aangestipt.

In eerste instantie illustreert dit nummer dat de dubbele ontwikkeling in het externe EU-optreden, waarbij verschillende dimensies naar mekaar toegroeien maar tegelijkertijd ook hun eigenheid behouden, ook terug te vinden is in het academische debat. Enerzijds richt een deel van het onderzoek zich nog altijd op vragen die zich beperken tot een bepaald aspect van de internationale rol van de EU zoals het GBVB, milieuonderhandelingen en militaire operaties, anderzijds wordt ook in toenemende mate aandacht besteed aan het externe beleid in zijn totaliteit.

Ten tweede tonen de bijdragen het belang van de klassieke machtsvraag. Terwijl onderzoekers die zich concentreren op een deelaspect van het internationale EU-optreden vooral bezig zijn met wie binnen de besluitvormingsdynamiek aan de touwtjes trekt, is de tweede groep vooral geïnteresseerd in de aard van de Europese macht. De bijdragen van Delreux en Dijkstra enerzijds en Biscop / Mattelaer anderzijds tonen echter dat definitieve conclusies voorbarig zijn. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat meer empirisch onderzoek nodig is om bepaalde hypothesen met betrekking tot handelingsautonomie of normatieve macht verder te testen en resultaten te vergelijken, maar is ook gerelateerd aan het nog in volle ontwikkeling zijn van het externe EU-beleid.

Verder bieden de bijdragen ook een interessante opening naar het debat over het *sui generis*-karakter van de EU. Zoals blijkt uit de artikels van Delreux en Dijkstra gebaseerd op het *principal-agent*-model, wordt sinds de algemene erkenning van de EU als een internationale actor in toenemende mate teruggesproken naar theorieën uit de klassieke politicologie. De relevantie van hun rationeel-institutionalistische benadering voor een beter begrip van de handelingsautonomie van supranationale actoren lijkt erop te wijzen dat de stelling dat de EU zo uniek zou zijn dat ze ontsnapt aan de klassieke wetten van de politiek overdreven is. Anderzijds laten Biscop en Mattelaer zien dat algemene concepten zoals strategische cultuur in een heterogene en meerlagige gemeenschap als de EU specifieke uitdagingen met zich meebrengt. Het laatste woord over het al dan niet eigen karakter van het Europese externe optreden is dus nog niet gevallen.

Zoals te verwachten komt dit nummer niet tot eenduidige conclusies over de politieke dynamiek achter het internationale EU-optreden. Deze is te complex om herleid te worden tot een enkele vraag of verklaring. Dit themanummer laat niet alleen zien dat er nog een lange weg is af te leggen. Het illustreert ook dat onderzoekers de veelheid aan vragen op een creatieve manier benaderen en door het externe EU-optreden te koppelen aan algemene theorieën en inzichten tot interessante en vernieuwende resultaten komen.

Noten

1. Jan Orbie is docent aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent en Sophie Vanhoonacker is bijzonder hoogleraar 'Administrative Governance' aan de Universiteit Maastricht.
2. Deze permanent gestructureerde samenwerking voorziet in een nauwere samenwerking op veiligheidsgebied tussen lidstaten die over de vereiste militaire capaciteiten beschikken.
3. Volgens een opiniepeiling van Eurobarometer (European Commission, 2007, p. 28) vindt 67% van de ondervraagden dat beslissingen inzake defensie en buitenlandse zaken meer op EU-niveau moeten worden genomen. Dit in tegenstelling tot andere beleidsterreinen zoals het landbouwbeleid en economie waar respectievelijk slechts 53% en 48% een sterkere rol van de EU ondersteunt. De bevindingen van Eurobarometer worden ook bevestigd door onderzoek van het *German Marshall Fund* (2007, p. 13). Dit stelt dat 88% van de Europeanen voorstander is van een grotere EU-verantwoordelijkheid in het bestrijden van globale dreigingen via ontwikkelingshulp, handel en vredesmissies.
4. Zie bijvoorbeeld het recente themanummer in *International Affairs* 2008, 84 (1); het debat tussen Ian Manners en Thomas Diez in *Millennium – Journal of International Studies*, 2005, 33 (3) en 2006, 35 (1).
5. Ook gerespecteerde filosofen als Habermas en Derrida (2003) lijken zich aan te sluiten bij deze denkpijpe. Ze benadrukken Europa's unieke model van postnationale governance en sociale solidariteit – iets wat de EU hopelijk kan exporteren naar de rest van de wereld. Daarnaast is er ook een stroom aan recente, meer gepopulariseerde werken die de EU 'bejubelen' als een nieuw soort supermacht (zie de boekbespreking van Jan Beyers in dit nummer).

6. Zie bijvoorbeeld het interview met Barroso op p. 4: <http://www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf>.

Bibliografie

- Allen, D. (1998). Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy. In J. Peterson & H. Sjursen (Eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (pp. 41-58). London: Routledge.
- Bátora, J. (2005). Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy? *Journal of European Public Policy*, 12 (1), 44-66.
- Bull, H. (1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 12 (2), 149-164.
- Checkel, J. (2007). *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christiansen, T., Jørgensen, K.E., & Weiner, A. (2001) (Eds.). *The Social Construction of Europe*. London: Sage.
- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe". *Millennium*, 33 (3), 613-636.
- Duchêne, F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In M. Kohnstamm & W. Hager (Eds.), *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the EC* (pp. 1-21). London: Macmillan.
- European Commission (2007). Public Opinion in the European Union. Eurobarometer No. 68, First Results, December. Online beschikbaar op http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.
- German Marshall Fund (2007). Transatlantic trends: Key findings 2007. Online beschikbaar op http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/Transatlantic%20Trends_all_0920.pdf.
- Glarbo, K. (1999). Wide-Awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 634-651.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, J., & Derrida, J. (2003). February 15, or what binds Europeans together: A Plea for a Common Foreign Policy, beginning in a core of Europe. *Constellations*, 10, (3).
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95 (3), 862-915.
- Kagan, R (2004). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Vintage Books.

- Kerremans, B. (2004). What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU's Rationale Towards the Doha Development Round. *European Foreign Affairs Review*, 9 (3), 363-393.
- Larsen, H. (2002). The EU: A Global Military Actor? *Cooperation and Conflict*, 37 (3), 283-302.
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 235-258.
- Manners, I. (2006). Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads. *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 182-199.
- Manners, I. & Whitman, R.G. (2000). *The Foreign Policy of EU Member States*. Manchester: Manchester University Press.
- Meunier, S. & Nicolaïdis, K. (2000). EU Trade Policy: The Exclusive versus Shared Competence Debate. In M. Smith & M. Green Cowles (Eds.), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival* (pp. 325-346). New York: Oxford University Press.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Nicolaïdis, K. (1999). Minimizing Agency Costs in Two-Level Games. Lessons From the Trade Authority Controversies in the United States and the European Union. In R. Mnookin & L. Susskind (Eds.), *Negotiating on behalf of others* (pp. 87-126). London: Sage.
- Niemann, A. (2006). *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orbie, J. (Ed.) (2008). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Farnborough: Saxon House.
- Sjursen, H. (2006). What Kind of Power? *Journal of European Public Policy*, 13 (2), 169-181.
- Smith, K. (2000). The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator*, 35 (2), 11-28.
- Smith, M.E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stavridis, S. (2001). "Militarising" the EU: The Concept of Civilian Power Europe Revisited. *The International Spectator*, 41 (4), 43-50.
- Tocci, N. (2007). *Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners*. Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document, 20 December.
- Verluis, H. (2007). Explaining Patterns of Delegation in EU Humanitarian Aid Policy. *Perspectives*, 27 (Summer), 63-84.

- Youngs, R. (2004). Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies*, 42 (2), 415-435.
- Zielonka, J. (2006). *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged EU*. Oxford: Oxford University Press.

De Europese Unie in internationale milieuonderhandelingen

Wat verklaart de onderhandelingsautonomie
van de EU-onderhandelaar?

Tom Delreux¹

ABSTRACT

Starting from principal-agent theory, this article analyses the conditions under which an EU negotiator enjoys a particular degree of negotiation autonomy vis-à-vis the member states he represents during multilateral environmental negotiations. A Qualitative Comparative Analysis of eight EU decision-making processes with regard to international negotiations leading to a multilateral environmental agreement indicates that the compellingness of the international negotiations explains the occurrence of negotiation autonomy. However, the international compellingness does not provide explanatory power to understand the particular degree of negotiation autonomy. To understand when an EU negotiator enjoys a high degree of negotiation autonomy, variables such as preference distances, information asymmetries and institutional density need to be taken into account.

KEYWORDS: European Union; Multilateral Environmental Agreements; Negotiation Autonomy; Principal-Agent; Qualitative Comparative Analysis

1. Inleiding

In de laatste drie decennia is een groot aantal multilaterale milieuverdragen onderhandeld met de bedoeling het globale leefmilieu te beschermen. Vandaag staat klimaatverandering het hoogst op de internationale milieugenda, maar internationale milieuonderhandelingen focussen ook op de bescherming van de ozonlaag, de controle op gevaarlijke chemicaliën of de bescherming van biodiversiteit. De Europese Unie (EU) wordt algemeen beschouwd als een sleutelspeler – en in bepaalde gevallen zelfs als een ‘voortrekker’ of een ‘leider’ – in internationale milieuonderhandelingen (Bretherton & Vogler, 2003; Zito, 2005). Om de (sleutel)rol van de EU tijdens derge-

lijke onderhandelingen te begrijpen, moet de black box van de EU geopend en het interne besluitvormingsproces geanalyseerd worden. Dit artikel focust op het interne besluitvormingsproces in de EU tijdens internationale milieuonderhandelingen.

De Europese lidstaten worden tijdens dergelijke onderhandelingen meestal vertegenwoordigd door één of meerdere EU-onderhandelaars (de Commissie, het Voorzitterschap of een zogenaamde 'lead country'²). Dit betekent dat in het EU-besluitvormingsproces de lidstaten onderhandelingsautonomie delegeren naar de EU-onderhandelaar. Een dergelijke delegatie is evenwel niet vanzelfsprekend voor de lidstaten. De mate van gedelegeerde onderhandelingsautonomie is immers het resultaat van de afweging tussen twee op het eerste gezicht tegenstrijdige strategieën om invloed uit te oefenen op de uitkomst van de internationale onderhandelingen. Een eerste strategie bestaat erin dat de lidstaten opteren om hun nationale preferenties te bundelen en die gemeenschappelijke positie te delegeren naar de EU-onderhandelaar. Dit impliceert dat een compromispositie wordt verwoord op het internationale niveau, hetgeen onderhandelingsmacht creëert voor de EU: de Europese stem klinkt luider op het internationale niveau. Een tweede mogelijke strategie om de internationale onderhandelingen te beïnvloeden houdt in dat de lidstaten ervoor kiezen om hun eigen preferentie tijdens de internationale onderhandelingen zelf te verdedigen. Als ze deze strategie toepassen zijn de lidstaten zeker dat hun eigen preferentie verwoord wordt op het internationale niveau, maar ze leveren wel onderhandelingsmacht in: een zuivere nationale preferentie weerklinkt op het internationale niveau, maar minder luid dan een gebundelde Europese stem. De eerste strategie impliceert de delegatie van een grote mate van onderhandelingsautonomie naar de EU-onderhandelaar, terwijl de tweede strategie een kleine mate van gedelegeerde autonomie inhoudt. De afweging tussen beide strategieën zal beslissend zijn voor de mate van gedelegeerde onderhandelingsautonomie.

Uit de cases die in dit onderzoek geanalyseerd worden, blijkt dat de mate van onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar varieert tussen verscheidene internationale milieuonderhandelingen. Hoe valt dit te verklaren? Welke factoren zorgen ervoor dat een EU-onderhandelaar in een bepaalde internationale onderhandeling autonoom kan handelen? En welke factoren verklaren dat in andere onderhandelingen de lidstaten de touwtjes in handen blijven houden? Deze vragen zijn relevant omdat ze verband houden met het machtsvenwicht binnen de EU tijdens dergelijke internationale milieuonderhandelingen: welke actor domineert het interne besluitvormingsproces, zij die delegeren (de lidstaten) of zij aan wie gedelegeerd wordt (de EU-onderhandelaar)? Focussen op de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar zegt met andere woorden iets over de verhouding en machtsvenwichten tussen de lidstaten en de EU-instellingen wanneer de EU optreedt als internationale (milieu)onderhandelaar. Bovendien draagt het onderzoek

over onderhandelingsautonomie bij tot een beter begrip van de EU als internationale actor. De mate van onderhandelingsautonomie die de EU-onderhandelaar geniet bepaalt of de EU erin slaagt om een gemeenschappelijke positie – al dan niet met één stem – te verdedigen in internationale onderhandelingen.

In dit artikel vergelijk ik acht EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot internationale milieuonderhandelingen. Een dergelijke analyse stelt me in staat een antwoord te formuleren op volgende onderzoeksvraag: *welke condities bepalen de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar ten aanzien van de lidstaten tijdens internationale onderhandelingen die leiden tot een multilateraal milieuvverdrag?* De resultaten van deze analyse hebben niet enkel verklarende waarde voor de onderhandelingsautonomie in het domein van het externe milieubeleid van de EU, maar kunnen ook inzichten genereren om EU-besluitvorming met betrekking tot de externe dimensie van andere beleidsdomeinen in de eerste pijler (handel, transport, visserij, mededinging, enz.) beter te begrijpen.

Om deze onderzoeksvraag theoretisch te kaderen, doe ik een beroep op principal-agent-theorie. In deel 2 selecteer ik op basis van dit principal-agent-kader acht potentieel verklarende factoren voor onderhandelingsautonomie. Deel 3 gaat dieper in op *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), de methode voor data-analyse die geschikt is voor een systematische vergelijking van een beperkt aantal cases en die in dit artikel zal worden toegepast. Daarenboven bespreek ik in dit deel ook de caseselectie en de dataverzamelingsstrategie. In deel 4 worden de empirische data van de acht bestudeerde EU-besluitvormingsprocessen systematisch voorgesteld. Op basis van deze data worden in deel 5 de QCA-procedures uitgevoerd. Het resultaat van deze analyses is de identificatie van een aantal 'causale paden' die leiden tot een bepaalde mate van onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar. Daarna worden deze causale paden geïnterpreteerd in het licht van de empirische data en worden de achterliggende causale mechanismen geïdentificeerd. Deel 6, tot slot, bevat de conclusies.

2. Variabelen: onderhandelingsautonomie verklaren vanuit een principal-agent-perspectief

Principal-agent-modellen focussen op de verhouding tussen actoren die vertegenwoordigd worden (*in casu* de lidstaten) en actoren die hen vertegenwoordigen (de EU-onderhandelaar). De eerste soort actoren zijn principals, de tweede agents. Principal-agent-theorie vertrekt van de assumptie dat principals onderhandelingsautonomie delegeren naar een agent omdat dit voor hen functionele voordelen biedt (Epstein & O'Halloran, 1999; Pollack, 2003). In de context van internationale onder-

handelingen is het belangrijkste functionele voordeel van delegatie de aanzienlijke onderhandelingsmacht die deze met zich meebrengt. Delegatie genereert evenwel ook kosten voor de principals. In principal-agent-theorie worden meestal twee kosten van delegatie geïdentificeerd. Enerzijds kan de agent ernaar streven zijn eigen preferenties, die mogelijk verschillen van de gemeenschappelijke preferentie van de principals, te realiseren. Delegatie kan dus leiden tot opportunistisch gedrag door de agent (Shapiro, 2005). Anderzijds kan de agent ook beschikken over informatie met betrekking tot het internationale onderhandelingsproces die de principals niet hebben. Om deze delegatiekosten te beperken en om te verzekeren dat de agent zich loyaal en conform de preferenties van de principals gedraagt, creëren de principals controlemechanismen (Epstein & O'Halloran, 1999; Pollack, 2003). Deze controlemechanismen inzetten en gebruiken houdt evenwel ook een kost in voor de principals omdat dit de voordelen van delegatie tenietdoet. Een principal-agent-relatie wordt dus gekenmerkt door een constante afweging van de kosten en baten van zowel delegatie als controle door de principals. Het resultaat van de delegatie van autonomie minus het beperken van de beweegruimte van de agent door het inzetten van de controlemechanismen is de *toegekende* autonomie van de principals naar de agent. Daarenboven kan de agent ernaar streven om bijkomende autonomie te *veroveren*. De onderhandelingsautonomie die ik in dit artikel wil verklaren conceptualiseer ik als de som van de toegekende en de veroverde autonomie.

Principal-agent-theorie wordt vaak toegepast om het externe handelsbeleid van de EU te analyseren (Nicolaidis, 1999; Meunier & Nicolaidis, 2000; Kerremans, 2004). Dit artikel breidt deze principal-agent-toepassingen uit naar onderhandelingen die leiden tot zogenaamde 'gemengde verdragen', zoals multilaterale milieuverdragen. In tegenstelling tot akkoorden over handel in goederen, reguleren multilaterale milieuverdragen geen onderwerpen die vallen onder exclusieve EG-bevoegdheden, maar wel onderwerpen waarvoor de EG en de lidstaten gedeeld bevoegd zijn (Verwey, 2004). Dit maakt het EU-besluitvormingsproces complexer, aangezien het niet meer gekenmerkt wordt door een enkelvoudige relatie tussen principals (lidstaten) en een agent (de Commissie, die de EU-onderhandelaar is voor EG-bevoegdheden), maar ook door een dynamiek waarbij lidstaten ervoor opteren om hun preferenties te poolen en een andere actor (het Voorzitterschap of een lead country) te autoriseren om in hun naam de onderhandelingen te voeren voor de onderwerpen die niet onder exclusieve EG-bevoegdheden vallen (Delreux, 2006).

Zoals gesteld zijn delegatie en controle onlosmakelijk met elkaar verbonden in een dergelijke principal-agent-relatie. In de EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot de onderhandeling van een multilateraal milieuverdrag identificeer ik zes mogelijke controlemechanismen: het betwisten (en mogelijk ook niet toekennen) van onderhandelingsautoriteit voor de agent; het toekennen van een mandaat

of instructies aan de agent; het houden van EU-coördinatievergaderingen waarin vertegenwoordigers van de principals samenkomen tijdens de internationale onderhandelingen; het bijwonen van de internationale onderhandelingen door de principals; het afkeuren (of niet ratificeren) van het multilaterale milieuverdrag; en het rekening houden met het huidige onderhandelingsgedrag van de agent in toekomstige onderhandelingsronden (Delreux, 2008). De mate waarin de principals deze controlemechanismen ook daadwerkelijk inzetten is omgekeerd evenredig aan de onderhandelingsautonomie die ze toekennen aan de agent. De identificatie van de controlemechanismen van de principals is dus noodzakelijk om de onderhandelingsautonomie van de agent te begrijpen.

Ik operationaliseer de variabele 'onderhandelingsautonomie' (< aut >) met behulp van vier indicatoren.³ Ten eerste is delegatie een noodzakelijke voorwaarde voor onderhandelingsautonomie. Wanneer niet gedelegeerd wordt, is de onderhandelingsautonomie sowieso nihil. Ten tweede is de onderhandelingsautonomie van de agent groter wanneer de lidstaten niet zelf het woord nemen tijdens de internationale onderhandelingen. Ten derde beperkt het inzetten van volgende controlemechanismen de onderhandelingsautonomie van de agent: de betwisting van de onderhandelingsautoriteit van de agent, het toekennen van strikte en gedetailleerde instructies en de mogelijkheid voor de lidstaten om de internationale onderhandelingen bij te wonen.⁴ Ten slotte wijst het veroveren van bijkomende autonomie door de agent ook op een hogere mate van onderhandelingsautonomie.

Welke variabelen kunnen de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar nu verklaren? Ik onderscheid acht mogelijk verklarende variabelen.

1. In principal-agent-literatuur wordt aangenomen dat de *preferentiehomogeniteit tussen de principals* (< prefprin >) de onderhandelingsautonomie van de agent beïnvloedt. Wanneer de principals homogene preferenties hebben, is het plausibel te veronderstellen dat dit de onderhandelingsautonomie van de agent vergroot (Nicolaidis, 1999; Hawkins & Jacoby, 2006; Pollack, 2003). In dit onderzoek wordt de mate van preferentiehomogeniteit tussen de lidstaten gemeten door de percepties van de besluitvormers over de preferentieverdelingen – gaande van minimalistische (*i.e.* geen voorstander zijn van een sterk multilateraal milieuverdrag) tot maximalistische (*i.e.* streven naar een sterk en ambitieus verdrag) preferenties – te combineren.

2. Niet enkel de preferentiehomogeniteit tussen de principals onderling, maar ook de *preferentiehomogeniteit tussen de principals en de agent* (< prefpa >) kan de onderhandelingsautonomie beïnvloeden. Het is evenwel niet evident om een empirische waarde te bepalen voor deze tweede verklarende variabele wanneer de preferenties

tussen de lidstaten onderling heterogeen zijn. Om deze moeilijkheid te overkomen, gebruik ik in dit onderzoek het punt waar een QMV-uitkomst verwacht kan worden als referentie voor de preferentie van de principals.⁵ Dit betekent dat de preferenties van geïsoleerde lidstaten niet in rekening worden gebracht wanneer de waarde van de preferentiehomogeniteit tussen de agent en de principals wordt bepaald.

3. De onderhandelingsautonomie van de agent kan ten derde ook beïnvloed worden door de *politiseringsgraad* (< polit >) van de internationale onderhandelingen in de EU. Een hoge mate van politisering betekent dat de onderwerpen waarover op het internationale niveau wordt onderhandeld politiek gevoelig zijn voor de lidstaten. Het is plausibel dat een hoge politiseringsgraad de mate van toegekende onderhandelingsautonomie zal verkleinen omdat de lidstaten controle willen blijven behouden over onderwerpen die voor hen politiek gevoelig liggen. Drie indicatoren worden gebruikt om deze variabele te meten: de percepties van de besluitvormers over de hoogte van de onderwerpen op de politieke agenda van de lidstaten, het niveau waarop het EU-besluitvormingsproces plaatsvond (als ministers internationale onderhandelingen bijwonen wijst dit op een grotere mate van politisering) en de mediatiseringsgraad van het besluitvormingsproces.

4. Een vierde verklarende variabele is de *informatieasymmetrie in het voordeel van de agent* (< infag >). Zoals reeds gesteld is de EU-onderhandelaar inderdaad beter op de hoogte van de inhoud en de voortgang van de internationale onderhandelingen. De agent kan (een gedeelte van) deze informatie verborgen houden voor de lidstaten, wat voor de principals onzekerheid creëert over het gedrag van de agent (Nicolaidis, 1999; Meunier & Nicolaidis, 2000). De informatieasymmetrie in het voordeel van de agent wordt in dit onderzoek op twee manieren gemeten. Enerzijds worden de percepties van de besluitvormers over de aan- of afwezigheid van een dergelijke informatieasymmetrie ingeschat. Anderzijds worden internationale onderhandelingsessies die enkel door de agent – en niet door de principals – konden worden bijgewoond als indicator gebruikt voor een mogelijke asymmetrische verdeling van informatie ten voordele van de agent.

5. In dit onderzoek hou ik niet enkel rekening met een mogelijk informatievoordeel voor de agent, maar ook met *asymmetrisch verdeelde informatie ten voordele van de principals* (< infprin >). Lidstaten kunnen immers informatie bezitten over hun terugvalposities en over welke akkoorden ze finaal zullen aanvaarden (Maskin & Tirole, 1990; Meunier & Nicolaidis, 2000). De agent heeft niet altijd zicht op deze informatie en dit kan zijn onderhandelingsautonomie beïnvloeden. Deze variabele wordt gemeten door aan besluitvormers te vragen of de lidstaten tijdens het besluitvormingsproces terugvalposities hadden en of zij inschatten dat de agent informatie had over welke akkoorden uitiem goedgekeurd konden worden door de principals.

6. Traditionele principal-agent-theorie komt voort uit de rational choice-traditie van de sociale wetenschappen. Zij vertrekt van instrumenteel-rationeel handelende actoren die hun belangen willen maximaliseren en hun gedrag baseren op exogene preferenties die niet beïnvloed worden door de institutionele context waarin het besluitvormingsproces plaatsvindt. Verscheidene studies hebben evenwel aangetoond dat de dynamieken van EU-besluitvormingsprocessen niet volledig kunnen worden begrepen wanneer ze enkel vanuit dit *rational choice*-perspectief worden bekeken (Joerges & Neyer, 1997; Lewis, 2000; Elgström & Jönsson, 2000). Dit betekent dat *institutionele dichtheid* (< inst >), die een meer coöperatieve besluitvormingsdynamiek genereert, evenzeer een rol kan spelen in het EU-besluitvormingsproces en dat zij de onderhandelingsautonomie van de agent kan beïnvloeden. De verhoudingen tussen de principals en de agent kunnen dus minder conflictueel zijn dan traditionele principal-agent-theorie veronderstelt. Shapiro verwoordt dit als volgt: “principals and agents belonging to the same ‘social network’ are more likely to be other-regarding (altruistic, even) or honest” (Shapiro, 2005, p. 277). De operationalisering van deze variabele is gebaseerd op de vijf ‘performance norms of the Community method’ (Lewis, 2000): institutioneel geheugen en diffuse wederkerigheid (principals en agents die handelen in functie van vroegere of toekomstige delegatierondes), vertrouwen tussen de besluitvormers, wederzijdse verantwoording (actoren die hun preferenties en hun besluitvormingsgedrag verrechtvaardigen), streven naar consensus en het willen vermijden van een falen van het besluitvormingsproces. Hoe meer deze institutionele normen een rol spelen in het besluitvormingsproces, hoe coöperatiever het proces zal verlopen. Het verwachte effect op de onderhandelingsautonomie van de agent is theoretisch niet a priori duidelijk. Enerzijds kan een dichte institutionele omgeving leiden tot een ‘partnerschap’ (Joerges & Neyer, 1997) tussen principals en agents, waardoor de kloof tussen lidstaten en EU onderhandelaar beperkt zal zijn en de mate van onderhandelingsautonomie klein. Anderzijds is het ook plausibel te verwachten dat een dichte institutionele omgeving tot een grote mate van toegekende autonomie leidt. In deze redenering tonen de lidstaten een soort empathie voor de EU-onderhandelaar en de situatie waarmee deze geconfronteerd wordt op het internationale niveau. De principals zullen met andere woorden een grote mate van onderhandelingsautonomie toekennen aan de agent omdat de institutionele normen een meer coöperatieve sfeer zullen creëren die een misbruik van autonomie minder waarschijnlijk maakt.

7. Een multilaterale onderhandelingscontext genereert een hoge politieke kost om de internationale onderhandelingen niet te laten falen. In navolging van Kerremans noem ik deze druk de “*dwingendheid van de externe omgeving*” (< extdwin >) (Kerremans, 1996). Een dwingende externe omgeving verhoogt voor de principals de politieke kost van het verwerpen van een akkoord (Delreux, 2008). Het afkeuren (of niet ratificeren) van het internationaal akkoord door de principals wordt hier-

door minder waarschijnlijk, wat op zijn beurt waarschijnlijk leidt tot het toekennen van meer onderhandelingsautonomie aan de agent. Bovendien kan een dwingende externe omgeving ertoe leiden dat een agent meer autonomie veroverd omdat de internationale omgeving hem er *de facto* toe dwingt om de instructies van de agent breed te interpreteren, of zelfs er buiten te gaan.

Een hoge mate van externe dringendheid wordt gekenmerkt door volgende indicatoren: een relatief groot aantal externe onderhandelingspartners met een voldoende grote onderhandelingsmacht, een maximalistische positie van de EU op het internationale niveau (*i.e.* de vereiste dat het falen van de internationale onderhandelingen een kost moet betekenen voor de EU) en de percepties van de besluitvormers over de druk van de internationale onderhandelingen die ze ondervonden.

8. Een laatste verklarende variabele is de vraag of de *agent een subset is van de principals* (< agprin >). In internationale milieuonderhandelingen kan de agent (EU-onderhandelaar) immers tezelfdertijd een principal zijn. Terwijl de Commissie geen subset van de principals is, zijn het Voorzitterschap of een lead country dat wel. Het is plausibel te veronderstellen dat lidstaten die optreden als EU-onderhandelaar – met name het Voorzitterschap of een lead country – minder onderhandelingsautonomie zullen genieten dan wanneer de Commissie de rol van agent opneemt (Delreux, 2008). Twee redenen staven deze propositie. Enerzijds is het plausibel te verwachten dat een onderhandelende principal meer informatie over de inhoud en de voortgang van de internationale onderhandelingen zal delen met de delegerende principals. Anderzijds bestaat er tussen het halfjaarlijks roterend Voorzitterschap en de lidstaten een groter wederkerigheidsengagement (Voorzitterschappen zijn er zich van bewust dat hun taak als EU-onderhandelaar slechts tijdelijk is en dat ze in een volgende onderhandelingsessie opnieuw een ‘gewone’ principal zullen zijn die dan delegeert naar het volgende Voorzitterschap) dan tussen de lidstaten en de Commissie.

3. Cases en methodologie: een beperkt aantal cases systematisch vergelijken

Om de onderhandelingsautonomie van de agent in internationale onderhandelingen met betrekking tot een multilateraal milieuverdrag te verklaren, analyseer en vergelijk ik acht EU-besluitvormingsprocessen. Deze besluitvormingsprocessen voldoen aan volgende criteria: ze vonden plaats tussen november 1993 en mei 2004, een relatief groot aantal onderhandelingspartners met een relatief grote onderhandelingsmacht ten aanzien van de EU nam aan de onderhandelingen deel, het resultaat van de internationale onderhandelingen was een akkoord dat grotendeels milieuonderwerpen reguleerde, het akkoord heeft verdragstatus en het werd ondertekend door de EG en

de lidstaten. Een aantal van deze acht EU-besluitvormingsprocessen werd op een tweevoudige wijze opgesplitst in meerdere ‘technische cases’. Enerzijds werd een aantal besluitvormingsprocessen gekenmerkt door variërende waarden in de tijd op één of meerdere variabelen. Dergelijke besluitvormingsprocessen werden opgesplitst in technische cases waarbij het suffix ‘_1’ duidt op de eerste fase van het proces en het suffix ‘_2’ op de tweede fase. In tabel 1 (zie verder) worden de afbakening in de tijd van deze cases weergegeven. Anderzijds waren in bepaalde besluitvormingsprocessen zowel de Commissie als het Voorzitterschap of een lead country de EU-onderhandelaar. Ook hier werd een technische opsplitsing gemaakt: het suffix ‘a’ wordt gebruikt voor een technische case waarvan de onderhandelingsautonomie van de Commissie (geen subset van de principals) wordt verklaard, terwijl het suffix ‘b’ dan gebruikt wordt voor de technische cases om de onderhandelingsautonomie van het Voorzitterschap of een lead country (die wel een subset van de principals vormen) te verklaren. Als gevolg van deze opsplitsingen werd de analyse uitgevoerd met 18 technische cases: de EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot de onderhandelingen van de VN Desertificatie Conventie (*CCD*), de Overeenkomst over de Bescherming van Afrikaanse en Euraziatische Watervogels (*AEWA*), het Kyoto Protocol (*KYOTO_1* en *KYOTO_2*), de Aarhus Conventie over de betrokkenheid van burgers bij milieuzaken (*ARHUS_1* en *ARHUS_2*), de Rotterdam PIC Conventie over handel in milieugevaarlijke stoffen (*PIC*), het Cartagena Protocol inzake bioveiligheid (*CART_1a*, *CART_1b*, *CART_2a* en *CART_2b*), de Stockholm POPs Conventie inzake persistent organische verontreinigende stoffen (*STOCPOP_1a*, *STOCPOP_1b*, *STOCPOP_2a* en *STOCPOP_2b*) en het SEA Protocol (*SEA_1*, *SEA_2a* en *SEA_2b*).

Om 18 cases – een zogenaamde ‘intermediate N’-situatie – te analyseren zijn pure kwalitatieve noch pure kwantitatieve analysemethoden geschikt. In dergelijke gevallen biedt QCA een oplossing: deze methode is geschikt om een relatief beperkt aantal cases op een systematische manier te vergelijken. QCA gaat uit van een configuratieve logica, waarbij elke case wordt beschouwd als een configuratie van conditievariabelen en een uitkomstvariabele.⁶ Deze configuratieve logica is gebaseerd op QCA’s conceptie van causaliteit: ‘multiple conjunctural causality’ (Ragin, 1987; De Meur & Rihoux, 2002). Toegepast op dit onderzoek betekent deze causaliteitsconceptie enerzijds dat een bepaalde mate van onderhandelingsautonomie veroorzaakt wordt door een combinatie van condities (‘conjunctural’) en anderzijds dat meerdere (‘multiple’) dergelijke combinaties eenzelfde mate van onderhandelingsautonomie kunnen veroorzaken. Zo’n verklarende combinatie van condities wordt een ‘causaal pad’ genoemd.

QCA vereist dichotome variabelen. Dit betekent dat elke continue variabele opnieuw gecodeerd moet worden naar een 1- of een 0-waarde, respectievelijk wijzend op de aanwezigheid (of een grote mate) en de afwezigheid (of een kleine mate)

van die variabele. Een vaak voorkomende kritiek op dichotomisering is het verlies aan informatierijkdom. QCA pareert deze kritiek evenwel door de nuances van het empirische materiaal opnieuw in de analyse op te nemen als een laatste stap van de QCA-procedure. Bovendien zorgt dichotomisering ervoor dat bredere tendensen in de data zichtbaar kunnen worden door los te komen van de details en naar het bredere plaatje te kijken. De variabelen in dit onderzoek zijn – met uitzondering van de achtste conditievariabele – niet van nature dichotoom. Dichotomisering houdt dus per definitie een interpretatie van de data in. Concreet betekent dit dat een drempel bepaald moet worden die de 0- van de 1-waarden onderscheidt. Zo'n drempel is geen vooraf gedefinieerd criterium; hij moet alleen een onderscheid maken tussen zo weinig mogelijk subsets van cases, die elk zo homogeen mogelijk zijn. Dit betekent dat niet de absolute positie van die drempel doorslaggevend is, maar wel de vereiste dat die drempel zich bevindt op een positie waar hij op accurate wijze cases met een lage waarde op een bepaalde variabele onderscheidt van cases met een hoge waarde op die variabele.

Gedichotomiseerde variabelen zijn noodzakelijk voor de Booleaanse minimalisatieprocedure, die de kern vormt van QCA. De bedoeling van die minimalisatie is om te bepalen welke combinaties van condities de aan- of afwezigheid van de uitkomstvariabele verklaren.⁷ QCA maakt het bovendien mogelijk om de resultaten van deze procedure (de zogenaamde 'minimale formules') meer verklarende kracht toe te kennen ('spaarzamer' te maken, in QCA-terminologie). Dergelijke spaarzame resultaten worden verkregen door samen met de cases ook de 'remainders' te minimaliseren. Remainders zijn configuraties van condities en een uitkomst die niet overeenstemmen met een bepaalde empirische case. Wanneer deze remainders worden opgenomen in de analyse betekent dit dat de software hen behandelt als 'doe *alsof* deze configuratie van condities de 1- en de 0-uitkomsten verklaren'. De software gebruikt deze configuraties in het minimalisatieproces voor een bepaalde uitkomst als dit bijdraagt tot een spaarzamer resultaat (De Meur & Rihoux, 2002). In dit onderzoek neem ik de remainders op in het minimalisatieproces, wat de spaarzaamheid van de minimale formules verhoogt. Bovendien is dit niet inconsistent met de empirische realiteit omdat alle EU-besluitvormingsprocessen die voldoen aan de vijf hierboven geschetste caseselectiecriteria in de analyse zijn opgenomen. Dit betekent dat contradicties tussen een remainder en een bestaande case onbestaande zijn in het empirische domein waarin ik de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar wil verklaren.

De data voor dit onderzoek zijn verzameld via triangulatie. Ten eerste heb ik 61 semi-gestructureerde interviews afgenomen van ambtenaren van de Commissie en uit verscheidene lidstaten, inclusief zij die het Voorzitterschap waarnamen tijdens de bestudeerde besluitvormingsprocessen. Deze respondenten participeerden in de

bestudeerde besluitvormingsprocessen in de hoedanigheid van agent of principal. Mijn interpretatie van de interviews en de data werden daarna per case gecontroleerd – en indien noodzakelijk gecorrigeerd of aangevuld – door de respondenten. Ten tweede heb ik artikels uit gespecialiseerde media (*Agence Europe*, *Earth Negotiation Bulletin*, enz.) die over de geselecteerde besluitvormingsprocessen en internationale onderhandelingen berichtten geraadpleegd. Ten derde werden data verzameld door informele en semiconfidentiële documenten te analyseren die werden gebruikt tijdens het EU-besluitvormingsproces. Ten slotte maakte ik gebruik van de bestaande secundaire literatuur over de bestudeerde internationale onderhandelingen en de manier waarop de EU tijdens die onderhandelingen opereerde, hoewel deze literatuur beperkt is.⁸

4. Data: acht EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot internationale milieuonderhandelingen

De empirische data waarmee de QCA-procedure werd uitgevoerd worden voorgesteld in tabel 1. Deze tabel bevat per variabele een aantal waarden op verscheidene dimensies of indicatoren van deze variabele. Tabel 1 kan zowel per kolom als per rij worden gelezen. Enerzijds geeft elke kolom een overzicht van de belangrijkste kenmerken per case. Anderzijds biedt het lezen per rij de mogelijkheid om de cases op elke variabele met elkaar te vergelijken. Op die manier wordt het mogelijk om de cases met een kleine waarde op een bepaalde variabele van de cases met een grote waarde op die variabele te onderscheiden. Op basis van deze inschatting worden de ruwe data daarna gedichotomiseerd in een waarheidstabel (tabel 2).

Zoals gesteld bestaat de volgende stap erin om de empirische data te dichotomiseren. Het resultaat van deze stap is de waarheidstabel (tabel 2). Omdat de uitkomstvariabele < aut > slechts drie mogelijke waarden kan aannemen (kleine [0], gematigde [1] of grote [2] mate van onderhandelingsautonomie) en omdat QCA dichotome variabelen vereist, ontkoppel ik deze uitkomstvariabele in twee dummyvariabelen: < aut_laag > en < aut_hoog >. De dummyvariabele < aut_laag > meet of een case gekenmerkt wordt door een kleine mate van onderhandelingsautonomie voor de agent (< aut_laag > = 1) of door een {gematigde of grote} mate van onderhandelingsautonomie (< aut_laag > = 0). Binnen de groep van cases waarin de EU-onderhandelaar een zekere mate van onderhandelingsautonomie genoot (i.e. de cases met < aut_laag > = 0) meet de dummyvariabele < aut_hoog > dan of een besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door een grote (< aut_hoog > = 1) of een gematigde mate (< aut_hoog > = 0) van onderhandelingsautonomie.

TABEL 1. Overzicht van de empirische data

	CCD	AEWA	KYOTO	ARHUS	PIC	CART	STOCPOP	SEA
onderhandelingen op het internationale niveau								
<i>internationaal milieuverdrag</i>	VN Desertificatie Conventie	Overeenkomst over de Bescherming van Afrikaanse en Euraziatische Watervogels	Kyoto Protocol	Aarhus Conventie	Rotterdam PIC (<i>Prior Informed Consent</i>) Conventie	Cartagena Protocol over Bioveiligheid	Stockholm POPs (<i>Persistent Organic Pollutants</i>) Conventie	SEA (<i>Strategic Environmental Assessment</i>) Protocol
<i>onderhandelingsperiode</i>	05/1993-06/1994	06/1994-06/1995	_1: 02/1997-06/1997 _2: 07/1997-12/1997	_1: 06/1996-10/1997 (sessie 1-7) _2: 12/1997-03/1998 (sessie 8-10)	03/1996-03/1998	_1a/b: 07/1996-02/1999 (BSWG 1-6) _2a/b: 02/1999-01/2000 (ExCOP-ExCOP/bis)	_1a/b: 06/1998-09/1999 (INC 1-3) _2a/b: 03/2000-12/2000 (INC 4-5)	_1: 05/2001-02/2002 (sessie 1-4) _2a/b: 05/2002-01/2003 (sessie 5-8)
onderhandelingsautonomie <aut>								
<i>agent (EU-onderhandelaar)</i>	Voorzitterschap	Commissie	_1: Voorzitterschap _2: trojka	_1: geen EU-onderhandelaar _2: Commissie	Commissie	_1: Commissie + Voorzitterschap _2: voornamelijk Commissie; Voorzitterschap voor beperkt aantal onderwerpen	_1: Voorzitterschap + Commissie _2: <i>lead countries</i> + Commissie	_1: Commissie _2: Commissie + Voorzitterschap
<i>nemen principals het woord op internationaal niveau?</i>	ja	ja	_1: uitzonderlijk _2: nee	ja	nee	nee	nee	ja
<i>wonen de principals de internationale onderhandelingen bij?</i>	ja	ja	_1: ja _2: ja/nee	ja	ja	_1: ja _2: intitueel: nee; later: ja	ja	ja
<i>beperkte onderhandelingssettings?</i>	ja	nee	_1: nee _2: ja	ja	ja	_1: nee _2: ja	ja	nee
<i>betwisting autoriteit agent?</i>	nee	nee	nee	ja	nee	_1: ja _2: nee	nee	ja
<i>strikte instructies voor agent?</i>	ja	ja	ja	nee	ja	ja	ja	ja
<i>veroveren van autonomie door agent?</i>	nee	nee	_1: nee _2: ja	_1: niet van toepassing _2: nee	nee	nee	nee	nee
preferentiehomogeniteit tussen de principals <prepr>								
<i>homogeen/heterogeen?</i>	homogeen	heterogeen	heterogeen	heterogeen	homogeen	_1: heterogeen _2: homogeen	homogeen	heterogeen
<i>preferentieverdeling principals</i>								
preferentiehomogeniteit tussen de principals en de agent <prepa>								
<i>homogeen/heterogeen?</i>	homogeen	homogeen	_1: heterogeen _2: heterogeen (maar minder dan in NOTE 4)	_1: niet van toepassing _2: homogeen	homogeen	homogeen	homogeen	homogeen

	CCD	AEWA	KYOTO	ARHUS	PIC	CART	STOCPOP	SEA
politiseringsgraad <polit>								
<i>politieke gevoeligheid in de EU</i>	zeer laag	zeer laag (met uitzondering van FR)	zeer hoog	laag	zeer laag	_1: laag _2: zeer hoog	_1: gematigd _2: hoog	laag
informatieasymmetrie ten voordele van de agent <infag>								
<i>informatievoordeel voor de agent?</i>	nee	nee	_1: nee _2: ja	nee	nee	ja	nee	nee
<i>onderhandelingssettings met alleen de agent en geen principals?</i>	nee	nee	_1: nee _2: ja	nee	nee	_1: nee _2: initieel: ja; later: nee	ja	nee
informatieasymmetrie ten voordele van de principals <infprin>								
<i>informatievoordeel voor de principals?</i>	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee	nee
institutionele dichtheid <inst>								
<i>algemene mate van institutionele dichtheid</i>	gematigd	gematigd	_1: hoog _2: gematigd	zeer laag	hoog	_1: laag _2: zeer hoog	_1: hoog _2: zeer hoog	_1: zeer laag _2: gematigd
<i>diffuse wederkerigheid</i>	hoog	hoog	zeer hoog	zeer laag	hoog	_1: laag _2: hoog	hoog	zeer laag
<i>wederzijdse verantwoording</i>	zeer laag	zeer hoog	zeer hoog	zeer laag	hoog	_1: laag _2: hoog	hoog	zeer laag
<i>streven naar consensus</i>	laag	hoog	hoog	zeer laag	zeer hoog	_1: gematigd _2: zeer hoog	_1: hoog _2: zeer hoog	_1: zeer laag _2: gematigd
<i>vertrouwen</i>	hoog	laag	_1: hoog _2: gematigd	_1: niet van toepassing _2: hoog	zeer hoog	_1: laag _2: zeer hoog	hoog	_1: zeer laag _2: gematigd
<i>vermijden van het falen van het besluitvormingsproces</i>	hoog	gematigd	zeer hoog	laag	hoog	_1: gematigd _2: zeer hoog	hoog	laag
dwingendheid van de externe omgeving <extdwin>								
<i>externe dwingendheid</i>	laag	zeer laag	zeer hoog	laag	gematigd	_1: hoog _2: zeer hoog	hoog	laag
<i>reikwijdte van de onderhandelingen</i>	globaal	intercontinentaal: Europese, Afrikaanse en GOS-landen	globaal	regionaal: Europese en GOS-landen	globaal	globaal	globaal	regionaal: Europese en GOS-landen
agent als subset van de principals <agprin>								
<i>lidstaat als agent?</i>	ja (Voorzitterschap)	nee	_1: ja (Voorzitterschap) _2: ja (trojka)	nee	nee	_1a/2a: nee _1b/2b: ja (Voorzitterschap)	_1a/2a: nee _1b: ja (Voorzitterschap) _2b: ja (lead countries)	_1: nee _2a: nee _2b: ja (Voorzitterschap)

De eerste acht kolommen van de waarheidstabel (tabel 2) bevatten de gedichotomiseerde waarden van de conditievariabelen. De uitkomstvariabele en de afgeleide dummyvariabelen staan in de volgende kolommen. Ten slotte worden de technische cases die overeenstemmen met de verscheidene configuraties weergegeven in de laatste kolom.⁹

TABEL 2. Waarheidstabel

prefprin	prefpa	polit	infag	inprin	inst	extdwin	agprin	aut	aut_laag	aut_hoog	cases
0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	-	/ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:0)/
0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	-	/ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:1)/
0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	-	AEWA; /ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:0); ARHUS_2; SEA_1; SEA_2a;
0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	-	/ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:1); SEA_2b
1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	-	CCD
0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	CART_1a
0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	CART_1b
1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	CART_2b; STOCPOP_1b; STOCPOP_2b
1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	STOCPOP_1a; STOCPOP_2a
0	0	1	0	1	1	1	1	2	0	1	KYOTO_1
0	0	1	1	1	0	1	1	2	0	1	KYOTO_2
1	1	0	0	0	1	1	0	2	0	1	PIC
1	1	1	1	0	1	1	0	2	0	1	CART_2a

5. Analyse: causale paden en causale mechanismen die onderhandelingsautonomie verklaren

Wanneer de remainders niet worden opgenomen in de QCA-procedure, blijven de resultaten louter descriptief – zijnde de som van alle configuraties zonder veel minimalisatie – en bieden deze geen krachtige en spaarzame verklaring voor de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar. Daarom stel ik in dit deel de minimale formules voor die het resultaat zijn van een QCA-procedure waarin de remainders zijn opgenomen.¹⁰

5.1. Een kleine mate van onderhandelingsautonomie verklaren: < aut_laag > minimaliseren

Door de 1- en de 0-waarden van < aut_laag > te minimaliseren, worden de causale paden die respectievelijk leiden tot een kleine en tot een niet-kleine (*i.e.* een gema-

tigde of een grote) mate van onderhandelingsautonomie onderzocht. De minimalisaties van <aut_laag> resulteren in volgende minimale formules¹¹:

$$\text{AUT_LAAG} = \text{extdwin} \quad [1]$$

$$\text{aut_laag} = \text{EXTDWIN} \quad [2]$$

Deze minimale formules tonen aan dat de dwingendheid van de externe onderhandelingscontext de beslissende factor is in de verklaring waarom een EU-onderhandelaar onderhandelingsautonomie geniet of niet. Een kleine mate van externe dwingendheid is een noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor een kleine mate van onderhandelingsautonomie voor de agent (minimale formule [1]), terwijl een grote mate van externe dwingendheid een noodzakelijke en voldoende voorwaarde is voor onderhandelingsautonomie (minimale formule [2]), zonder daarentegen uitspraken te kunnen doen over de specifieke mate ervan. Hoewel QCA niet automatisch symmetrische causaliteit vooropstelt, is dit hier wel het geval.

5.2. Een grote mate van onderhandelingsautonomie verklaren: <aut_hoog> minimaliseren

Op basis van minimale formule [2] is het niet mogelijk om te verklaren hoeveel onderhandelingsautonomie de agent geniet wanneer het EU-besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door een dwingende externe omgeving. Om binnen de groep van cases met een grote mate van externe dwingendheid te verklaren wanneer een EU-onderhandelaar een grote dan wel een gematigde mate van onderhandelingsautonomie geniet, wordt de dummyvariabele <aut_hoog> geminimaliseerd. Dit resulteert in de minimale formules [3] en [4]:

$$\text{AUT_HOOG} = \text{INST} * (\text{polit} + \text{prefprin} * \text{INFPRIN}) + \text{POLIT} * \text{INFAG} \quad [3]$$

$$\text{aut_hoog} = \text{infag} * (\text{inst} + \text{POLIT} * \text{infprin}) \quad [4]$$

Minimale formule [3] toont aan dat een grote mate van onderhandelingsautonomie voor een EU-onderhandelaar in internationale milieunderhandelingen verklaard kan worden door (1) een grote mate van institutionele dichtheid en een kleine mate van politisering (INST*polit); door (2) een hoge mate van institutionele dichtheid en heterogene preferenties tussen de lidstaten die over asymmetrisch verdeelde informatie beschikken (INST*prefprin*INFPRIN); of door (3) een gepolitiseerd besluitvormingsproces waarin de agent informatie heeft die de principals niet hebben (POLIT*INFAG). Minimale formule [4] leidt tot de conclusie dat een EU-besluitvormingsproces waarin een agent alle informatie deelt met de principals, gecombineerd met de afwezigheid van institutionele dichtheid (infag*inst) of met een hoge politiseringsgraad en de afwezigheid van asymmetrische informatie voor de principals (infag*POLIT*infprin) leidt tot een gematigde onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar.

5.3. *Terug naar de cases: interpretaties van de minimale formules*

De laatste stap in een QCA-procedure bestaat uit de interpretatie van de minimale formules in het licht van de empirische data. Door deze interpretatie wordt niet alleen de empirische rijkdom van de data, die tijdelijk opzij is geplaatst door te dichotomiseren, opnieuw binnengebracht in de analyse, maar wordt het ook mogelijk de causale mechanismen achter de causale paden te identificeren.

5.3.1. *EU-besluitvormingsprocessen waarin de EU-onderhandelaar een kleine mate van onderhandelingsautonomie geniet*

De agent genoot een kleine mate van onderhandelingsautonomie in vier EU-besluitvormingsprocessen: met betrekking tot de onderhandelingen die leidden tot de VN Desertificatie Conventie, AEWa, de Aarhus Conventie en het SEA Protocol. De resultaten van de QCA-procedure geven aan dat dit volledig bepaald wordt door het gebrek aan een dwingende externe onderhandelingscontext, ongeacht de waarden op de andere conditievariabelen. Waarom geniet een EU-onderhandelaar slechts een kleine mate van onderhandelingsautonomie in zo'n geval? Ik onderscheid twee causale mechanismen om de causale relatie tussen deze conditie- en uitkomstvariabele te verklaren.

Ten eerste is in een context met een beperkt aantal onderhandelingspartners en een grote relatieve onderhandelingsmacht van de EU een grote mate van onderhandelingsautonomie niet instrumenteel voor de principals om een internationaal akkoord te bereiken.¹² In een dergelijke situatie kunnen lidstaten het zich namelijk veroorloven om de belangrijkste baat van delegatie – uitgebreide onderhandelingsmacht – te ondermijnen, bijvoorbeeld door zelf het woord te nemen tijdens de internationale onderhandelingen. De incentieven voor de principals om veel onderhandelingsautonomie te delegeren naar hun agent zijn dus beperkt en het inzetten van controlemechanismen zet de slagkracht van de EU op het internationale niveau niet op het spel. In een context waarin de EU geconfronteerd wordt met relatief zwakke onderhandelingspartners zijn de lidstaten er zich van bewust dat het besluitvormingsproces op het EU-niveau erg belangrijk is om het resultaat van het internationaal onderhandelingsproces te beïnvloeden. Als de relatieve onderhandelingsmacht van de EU groot is, zal de uitkomst van de internationale onderhandelingen immers sterk bepaald worden door de EU en dus ook door het besluitvormingsproces op het EU-niveau. Als gevolg daarvan maken de lidstaten meer gebruik van de controlemechanismen op het EU-niveau, wat de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar beperkt.

Ten tweede is het onwaarschijnlijk dat de agent in een niet-dwingende onderhandelingscontext meer onderhandelingsautonomie zal proberen te veroveren dan er toegekend is door de principals. De agent kan normaal enkel het veroveren van meer autonomie rechtvaardigen door te verwijzen naar de druk van de onderhandelingspartners die hij ervaart op het internationale niveau. Als de relatieve onderhandelingsmacht van die partners beperkt is, kunnen deze geen druk uitoefenen op de EU-onderhandelaar om toegevingen te doen waar de lidstaten niet vooraf hebben mee ingestemd.

Het causaal mechanisme tussen een grote mate van externe dwingendheid en een niet-kleine mate van onderhandelingsautonomie heeft alles te maken met de hoge politieke kost die het verwerpen van een internationaal akkoord in een dwingende context met zich meebrengt voor de lidstaten. Wanneer het aantal onderhandelingspartners groot, hun relatieve onderhandelingsmacht aanzienlijk en de positie van de EU maximalistisch is, gaat het opblazen van internationale onderhandelingen en het afkeuren van een internationaal gesloten akkoord immers gepaard met een hoge politieke kost (Delreux, 2008). Dit betekent dat de finale winset van de principals *de facto* breder is dan hun gemeenschappelijke preferentie en dat ze uiteindelijk meer zullen aanvaarden dan initieel duidelijk gemaakt aan de agent. De grotere mate van onderhandelingsautonomie kan dan verklaard worden doordat de de EU-onderhandelaar anticipeert op die bredere winset. Het centrale instrument voor de agent om zich autonoom te gedragen in een dergelijke situatie is de dwingendheid van de externe omgeving.

5.3.2. *EU-besluitvormingsprocessen waarin de EU-onderhandelaar een grote mate van onderhandelingsautonomie geniet*

In vier technische cases genoot de agent een grote mate van onderhandelingsautonomie: de Commissie in *PIC*, het Voorzitterschap in *KYOTO_1*, de trojka in *KYOTO_2* en de Commissie in *CART_2a*. Zoals minimale formule [3] aangeeft, zijn er drie causale paden die leiden tot een grote mate van onderhandelingsautonomie voor de agent.

Een eerste pad verklaart de autonomie van de Commissie tijdens de onderhandelingen over de Rotterdam PIC Conventie. In dit besluitvormingsproces handelden Commissie- en lidstaatvertegenwoordigers in een institutioneel dichte omgeving. Alle onderscheiden institutionele normen speelden een rol en vooral de vertrouwensrelatie tussen de besluitvormers droeg bij tot een coöperatieve sfeer in de EU. Bovendien was de politieke gevoeligheid voor deze onderhandelingen erg beperkt, aangezien de PIC-procedure al bindend geregeld was in de EU.

In een dergelijke hooggeïstitutionaliseerde en laaggepolitiseerde besluitvormingsprocessen zijn er voor de principals geen grote risico's verbonden aan het toekennen van een grote mate van onderhandelingsautonomie aan de agent. In een situatie waarin principals hun agent vertrouwen, worden de controlemechanismen niet onmiddellijk ten volle ingezet. Hoewel het risico blijft bestaan dat de agent zich te autonoom zal gedragen op het internationale niveau wegens de dwingendheid die ervan uitgaat, zullen de principals voldoende empathie tonen voor de situatie waarin de agent zich bevindt. Bovendien leidt de beperkte politisering van de onderhandelingen ertoe dat de nationale niveaus niet erg bekommerd zijn om het proces. Als er weinig gevoelige onderwerpen op het spel staan, kan de agent – zelfs al geniet hij een grote mate van onderhandelingsautonomie – weinig fout doen voor de principals.

Het tweede causale pad verklaart de grote mate van onderhandelingsautonomie van het Nederlandse Voorzitterschap in *KYOTO_1*. In de eerste helft van 1997 lagen de preferenties van de lidstaten over het te onderhandelen Kyoto Protocol ver uit elkaar. Maximalistische lidstaten als Oostenrijk, Zweden, Denemarken en Duitsland stonden lijnrecht tegenover minimalistische principals als Spanje, Portugal, Griekenland of Italië. Bovendien lieten de lidstaten het achterste van hun tong niet zien aan de agent met betrekking tot hun terugvalposities. De principals slaagden er met andere woorden in deze informatie asymmetrisch verdeeld te houden in hun voordeel. Deze situatie van divergerende preferenties en private informatie voor de principals vond plaats in een dichte institutionele omgeving, waar vooral het wederzijds begrip van nationale problemen over de reductiedoelstellingen en de rol van 'fairness' (Chagas, 2003) in de onderhandelingen over het Burden Sharing Agreement een rol speelden.¹³

Deze institutionele dichtheid verkleint de mate waarin de principals hun controlemechanismen daadwerkelijk inzetten, omdat ze ervan uitgaan dat de agent hun vertrouwen – en delegatie – niet zal beschamen. Bovendien tonen de principals ook een soort empathie voor het feit dat de agent op het internationale niveau geconfronteerd wordt met een dwingende onderhandelingscontext en met een druk om toegevingen te doen. In *KYOTO_1* werd dit gecombineerd met heterogene preferenties tussen de lidstaten, wat het Voorzitterschap toeliet de lidstaten tegen elkaar uit te spelen in zijn voorstellen voor het Burden Sharing Agreement. Omwille van de heterogeniteit in de lidstaatpreferenties werd de EU-onderhandelaar slechts met een beperkt risico geconfronteerd dat zijn voorstellen verworpen zouden worden door de volledige groep van principals. De onderhandelingsautonomie van de agent werd ten slotte nog vergroot omdat de EU-onderhandelaar kon anticiperen op zijn verwachting dat de lidstaten nog terugvalposities achter de hand hielden. Op die manier kon de agent de externe dwingendheid exploiteren en een grote mate van onderhandelingsautonomie genieten.

De grote mate van onderhandelingsautonomie in *KYOTO_2* en *CART_2a* wordt verklaard door het derde causale pad: een gepolitiseerd besluitvormingsproces (klimaatverandering en GGO's stonden beide hoog op de politieke agenda aan het eind van de jaren '90) waarin de agent een informatievoordeel had ten opzichte van de principals. In de laatste week van de Kyoto-onderhandelingen vonden de doorslaggevende onderhandelingen plaats in een beperkte setting waar enkel de trojka – en niet de lidstaten – aanwezig kon zijn. Dit leidde tot een situatie waarin de principals het gevoel hadden niet volledig geïnformeerd te zijn over deze cruciale onderhandelingen. In *CART_2a* was het informatievoordeel voor de agent niet zo groot als in *KYOTO_2*, maar in de periode waarin onderhandeld werd in de beperkte 'Group of Ten' onderzonden de lidstaten toch een duidelijk informatievoordeel voor de Commissie.

Dit causaal pad valt dus meestal samen met een onderhandelingssetting op het internationale niveau die de principals niet kunnen bijwonen. Om de laatste – en dus vaak de meest gepolitiseerde – knopen door te hakken, wordt een dergelijke beperkte onderhandelingssetting waarin enkel de sleutelspelers participeren vaak als enige mogelijkheid gezien. Dit genereert een informatievoordeel voor de EU-onderhandelaar, omdat de principals worden losgekoppeld van hun agent en omdat de tijd voor uitgebreide terugkoppeling ontbreekt. Een dergelijke situatie stelt de agent in staat om zijn rol als speler op twee niveaus (het EU- en het internationale niveau) uit te spelen. De EU-onderhandelaar ondervindt enerzijds druk van het internationale niveau wegens het dwingende karakter van de internationale onderhandelingscontext en anderzijds druk van de principals op het EU-niveau voor wie de onderhandelingen erg gepolitiseerd zijn. Omwille van die specifieke rol en zijn informatievoordeel kan de agent de externe dwingendheid exploiteren ten aanzien van de principals en op die manier zijn onderhandelingsautonomie vergroten.

6. Conclusies

De analyse in dit artikel toont aan dat de dwingendheid van de externe onderhandelingscontext een cruciale factor is om te verklaren wanneer een EU-onderhandelaar zich al dan niet autonoom kan gedragen ten aanzien van de lidstaten tijdens internationale milieuonderhandelingen. Een grote mate van externe dwingendheid en de aanwezigheid van onderhandelingsautonomie voor de agent gaan hand in hand. Ook de inverse redenering geldt: een niet-dwingende externe onderhandelingsomgeving leidt tot de afwezigheid van onderhandelingsautonomie. De internationale context moet dus in rekening worden gebracht om het onderhandelingsgedrag van een Europese agent en de principal-agent-verhoudingen in de EU-besluitvormingsprocessen met betrekking tot de externe dimensie van eerste pijler-beleidsdomeinen te verklaren.

De externe dwingendheid verklaart evenwel niet in welke gevallen de mate van onderhandelingsautonomie echt hoog is. Drie combinaties van condities leiden tot een grote mate van onderhandelingsautonomie voor de EU-onderhandelaar: een grote mate van institutionele dichtheid en een kleine mate van politisering; een grote mate van institutionele dichtheid, heterogene preferenties tussen de lidstaten en een informatievoordeel voor de lidstaten over hun terugvalposities; en een grote mate van politisering en een informatievoordeel voor de EU-onderhandelaar over het verloop en de inhoud van de internationale onderhandelingen. Om te begrijpen in welke gevallen de onderhandelingsautonomie groot zal zijn, zijn dus meer genuanceerde causale paden nodig, waarin institutionele dichtheid, politisering en traditionele principal-agent factoren als informatieasymmetrieën en preferentieafstanden centraal staan.

Noten

1. De auteur is aspirant van het FWO-Vlaanderen, Instituut voor Internationaal en Europees Beleid, K.U.Leuven.
2. Een 'lead country' is een lidstaat die de leiding neemt over een bepaald dossier of onderwerp dat internationaal onderhandeld wordt. Een van de functies die een lead country vervult, is op het internationale niveau onderhandelen in naam van de EU.
3. Bij het meten van onderhandelingsautonomie moet de nodige zorg besteed worden aan de methodologische valstrik van 'observational equivalence' (Damro, 2007). Het is immers mogelijk dat indicatoren van autonoom gedrag van de agent vastgesteld worden door de onderzoeker, maar dat dit schijnbaar autonoom gedrag eigenlijk niet autonoom is, maar wel een rationele anticipatie van de controlemechanismen van de principals (Pollack, 2003). Om dit methodologisch probleem te ondervangen, volgde ik de suggestie van Pollack en Damro om het gedrag van de agent zorgvuldig te meten, bijvoorbeeld met behulp van systematische experteninterviews.
4. Voor het meten van de variabele 'onderhandelingsautonomie' hou ik enkel rekening met deze drie controlemechanismen, aangezien in de bestudeerde cases geen variatie is terug te vinden in het functioneren van de andere controlemechanismen: de EU-coördinatievergadering functioneerde steeds als controlemechanisme, geen enkele case werd gekenmerkt door de dreiging van een principal om de EG-ratificatie op de helling te zetten noch om het huidige gedrag van de agent in rekening te brengen bij een volgende delegatieronde.

5. In alle onderzochte cases is de juridische basis op basis waarvan de EG het multilaterale milieuaakkoord ondertekende en ratificeerde artikel 175, § 1, EEG. Dit artikel schrijft gekwalificeerde meerderheid (QMV) voor als de stemmingsregel.

6. 'Conditievariabelen' en 'uitkomstvariabelen' zijn de QCA-terminologie voor wat traditioneel respectievelijk 'onafhankelijke' (of 'verklarende') en 'afhankelijke' variabelen worden genoemd.

7. Deze procedure is gebaseerd op een paarsgewijze vergelijking van de cases: "[i]f two Boolean expressions differ in only one causal condition yet produce the same outcome, then the causal condition that distinguishes the two expressions can be considered irrelevant and can be removed to create a simpler, combined expression" (Ragin, 1987, p. 93).

8. Er werd voornamelijk gebruik gemaakt van (Sjöstedt, 1998; Chagas, 2003) voor *KYOTO_1* en *KYOTO_2*; en van (Bail, Decaestecker & Jørgensen, 2002; Rhinard & Kaeding, 2006; Falkner, 2007) voor *CART_1a*, *CART_1b*, *CART_2a* en *CART_2b*.

9. Omdat er geen EU-onderhandelaar was in *ARHUS_1*, werd voor deze case aan de conditievariabelen <prefpa> en <agprin> een missing value toegekend. Voor elke conditievariabele met een missing value analyseert de QCA-software die case als twee afzonderlijke cases (De Meur & Rihoux, 2002). Dit betekent dat er in het geval van *ARHUS_1* vier technische cases worden geanalyseerd, telkens met een 0- en een 1-waarde op de condities waar geen vaste dichotome waarde kan worden aan toegekend: */ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:0)/*, */ARHUS_1(prefpa:0)(agprin:1)/*, */ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:0)/* en */ARHUS_1(prefpa:1)(agprin:1)/*.

10. De analyses werden uitgevoerd met behulp van Tosmana 1.3.

11. Wanneer QCA-toepassingen en -resultaten worden voorgesteld, is het doorgaans de gewoonte om de variabelen met de waarde 1 voor te stellen in hoofdletters en de variabelen met de waarde 0 in kleine letters. De Booleaanse operatoren 'en' en 'of' worden respectievelijk genoteerd als '*' en '+'.

12. Dit geldt voor de onderhandelingen die leidden tot AEWa, de Aarhus Conventie en het SEA Protocol, niet voor de desertificatieonderhandelingen.

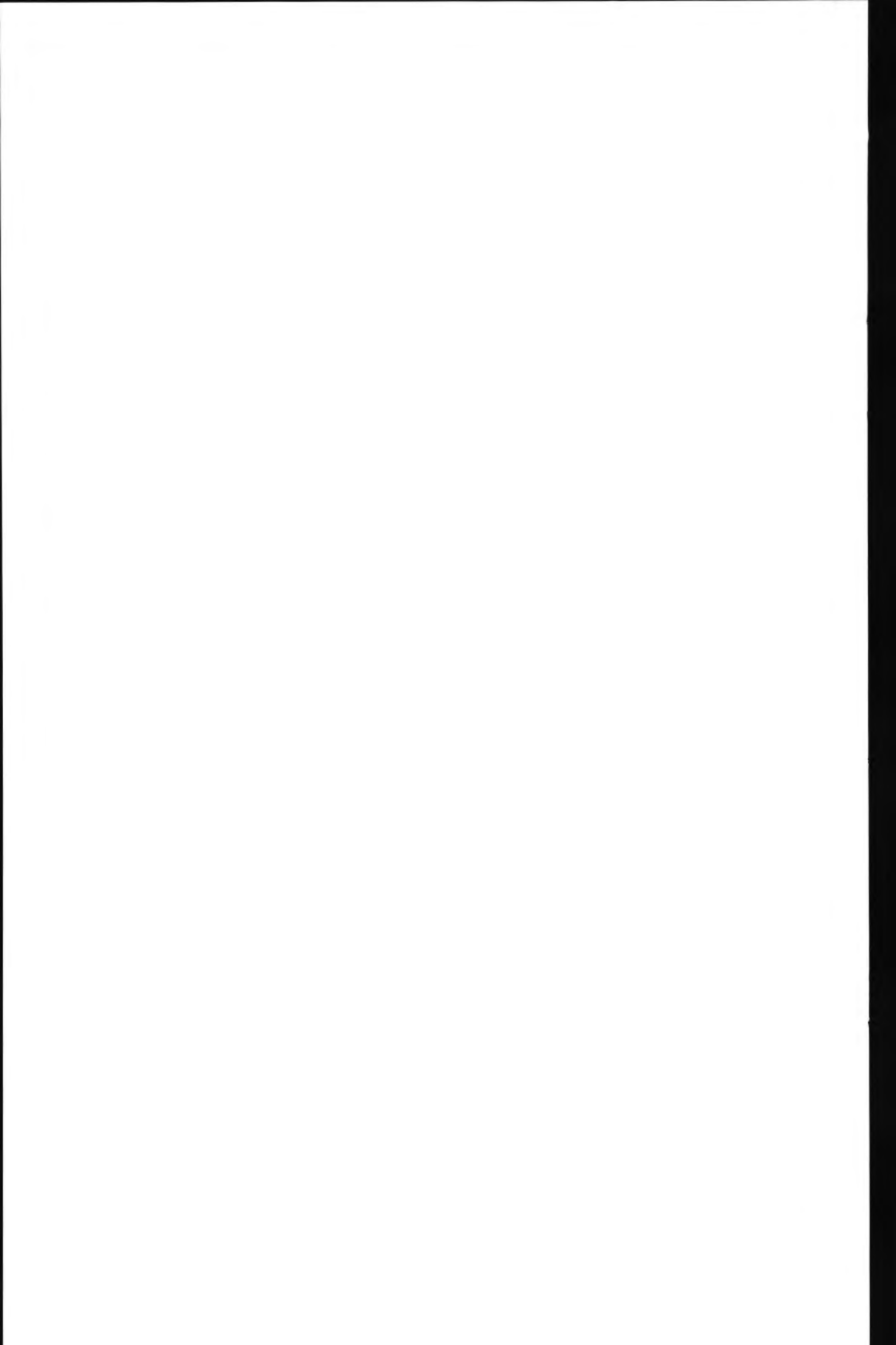
13. In maart 1997 bereikten de Europese leefmilieuministers een politiek akkoord over het zogenaamde 'Burden Sharing Agreement', dat de interne verdeling van de Europese emissiereductiedoelstelling uit het te onderhandelen Kyoto Protocol regelde. In juni

1998 werd dit akkoord opnieuw onderhandeld om het te laten overeenstemmen met de precieze reductiedoelstelling uit het Kyoto Protocol.

Bibliografie

- Bail, C., Decaestecker, J., & Jørgensen, M. (2002). European Union. In C. Bail, R. Falkner & H. Marquard (Eds.), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment & Development?* (pp. 166-185). London: Royal Institute of International Affairs.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2003). *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Chagas, V. (2003). The European Union bubble: Differentiation in the assignment of the greenhouse gas emission targets. *Journal of European Integration*, 25 (2), 151-163.
- Damro, C. (2007). EU Delegation and Agency in International Trade Negotiations: A Cautionary Comparison. *Journal of Common Market Studies*, 45 (4), 883-903.
- De Meur, G., & Rihoux, B. (2002). *L'Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC-QCA): Approche, techniques et applications en sciences humaines*. Louvain-la-Neuve: Academia Bruylant.
- Delreux, T. (2006). The European Union in International Environmental Negotiations: a Legal Perspective on the Internal Decision-making Process. *International Environmental Agreements*, 6 (3), 231-248.
- Delreux, T. (2008). The EU as a Negotiator in Multilateral Chemicals Negotiations: Multiple Principals, Different Agents. *Journal of European Public Policy*, 15 (7), 2008, in druk.
- Elgström, O., & Jönsson, C. (2000). Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-solving? *Journal of European Public Policy*, 7 (5), 684-704.
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Falkner, R. (2007). The Political Economy of 'Normative Power' Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation. *Journal of European Public Policy*, 14 (4), 507-526.
- Hawkins, D., & Jacoby, W. (2006). How Agents Matter. In D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson & M. Tierney (Eds.), *Delegation and Agency in International Organizations* (pp. 199-228). New York: Cambridge University Press.
- Joerges, C., & Neyer, J. (1997). Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. *Journal of European Public Policy*, 4 (4), 609-625.

- Kerremans, B. (1996). *Besluitvorming en integratie in de externe economische betrekkingen van de Europese Unie*. Brussel: Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België.
- Kerremans, B. (2004). What Went Wrong in Cancun?: A Principal-Agent View on the EU's Rationale Towards the Doha Development Round. *European Foreign Affairs Review*, 9 (3), 363-393.
- Lewis, J. (2000). The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's infrastructure. *Journal of European Public Policy*, 7 (2), 261-289.
- Maskin, E., & Tirole, J. (1990). The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal: The Case of Private Values. *Econometrica*, 58 (2), 379-409.
- Meunier, S., & Nicolaïdis, K. (2000). EU Trade Policy: The Exclusive versus Shared Competence Debate. In M. Cowles & M. Smith (Eds.), *The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance, and Revival* (pp. 325-346). New York: Oxford University Press.
- Nicolaïdis, K. (1999). Minimizing Agency Costs in Two-Level Games: Lessons From the Trade Authority Controversies in the United States and the European Union. In R. Mnookin & L. Susskind (Eds.), *Negotiating on Behalf of Others* (pp. 87-126). London: Sage Publications.
- Pollack, M. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. New York: Oxford University Press.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Los Angeles: University of California Press.
- Rhinard, M., & Kaeding, M. (2006). The International Bargaining Power of the European Union in 'Mixed' Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety. *Journal of Common Market Studies*, 44 (5), 1023-1050.
- Shapiro, S. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31 (-), 263-284.
- Sjöstedt, G. (1998). The EU Negotiates Climate Change: External Performance and Internal Structural Change. *Cooperation and Conflict*, 33 (3), 227-256.
- Verwey, D. (2004). *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*. Den Haag: TMC Asser Press.
- Zito, A. (2005). The European Union as an Environmental Leader in a Global Environment. *Globalizations*, 2 (3), 363-375.



De Europese Commissie en het EU-Raadssecretariaat in het GBVB¹

Hylke Dijkstra²

ABSTRACT

For the European Union to exhibit some 'actorness' in the world of international relations requires it to have a certain amount of autonomy from its constituent members. This article analyses, in this respect, the degrees of freedom the Council Secretariat and the European Commission enjoy in the context of the CFSP. While this EU policy is generally known to be intergovernmental, both institutions arguably do have some political influence over the substantive outcomes. This is not the result of formal competencies institutionalized in the Treaties, but rather of an accumulated process and content expertise in these institutions, which can be transformed into political influence via informal means.

KEYWORDS: European Commission; Council Secretariat; Common Foreign and Security Policy; Actorness; Treaty of Lisbon

1. Introductie

Academici op het gebied van internationale betrekkingen hebben moeite om de Europese Unie (EU) te classificeren. Om deze af te doen als een intergouvernementele organisatie, zoals 'de realisten' ons voorspiegelen, gaat voorbij aan de interne complexiteit alsmede het belang van de EU in de wereld; om haar te beschouwen als een volledige staat of een staat in wording, zoals 'de federalisten' bepleiten, is ook te veel van het goede. Zo lijkt een zetel met stemrecht in de Verenigde Naties, of zelfs in de Veiligheidsraad, op dit moment nog ondenkbaar. De EU wordt daarom vanuit het gezichtspunt van internationale betrekkingen vaak als *sui generis* aangeduid (Wallace, 1983; Caporaso, 1996; Bretherton & Vogler, 2006), als een macht apart.³

Naast de 'staat - intergouvernementele organisatie' tegenstelling zijn er ook andere methoden om de rol van de EU in de wereld te conceptualiseren. De mate van

'actorness' (Sjöstedt, 1977) is hier een voorbeeld van. De EU telt alleen mee in de wereld als zij het vermogen heeft om zich "actief en intentioneel te gedragen in relatie tot de andere spelers in het internationale systeem" (*ibid.*, 16, eigen vertaling). Hierbij spelen de interne middelen een cruciale rol.⁴ Niemand zal de EU immers een interessante gesprekspartner vinden als zij niet over een militair arsenaal (Bull, 1982) of een forse bankrekening beschikt. Verder is het ook van belang dat de lidstaten het vermogen hebben om overeenstemming te bereiken (Hill, 1998). In een anarchistische wereld blijven dit de randvoorwaarden om mee te spelen.

Om zich actief en intentioneel te gedragen, dient de EU niet alleen voldoende interne middelen tot haar beschikking te hebben, maar is ook een zekere *onafhankelijkheid* van de lidstaten noodzakelijk (Cosgrove & Twitchett, 1970; Merle, 1987). Als Parijs, Berlijn en Londen toch alles beslissen, is er voor derde landen geen reden om (ook nog) met Brussel te bellen. Om dus uitspraken te doen in hoeverre de EU een speler is op het internationale vlak, is het van belang om het interne besluitvormingsproces van het Europees buitenlands beleid grondig te analyseren. De verhouding tussen het intergouvernementele en supranationale niveau is hierbij vooral relevant. Dit artikel bestudeert daarom de rol van de twee belangrijkste supranationale instellingen op het vlak van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) – de Europese Commissie en Javier Solana's Raadssecretariaat.⁵ Door meer te weten te komen over hun invloed in het beleidsproces, hoopt dit artikel preciezere uitspraken te kunnen doen over de *actorness* van de EU als geheel.

Het bestuderen van de rol van de Commissie en het Raadssecretariaat in het GBVB ligt niet direct voor de hand. Doordat de lidstaten de Europese Commissie altijd op afstand hebben gehouden, heeft zij lange tijd maar een zeer beperkte rol gespeeld in het Europees buitenlands beleid. Toch heeft de Commissie zich recentelijk sterk ontwikkeld. Door continu de noodzakelijke samenhang tussen de externe dimensie van de interne markt en het buitenlands beleid te benadrukken heeft zij een plekje aan de tafel weten te bemachtigen. Dit heeft zich sinds het Verdrag van Maastricht (1993) ook in bureaucratische structuren vertaald. Momenteel houden enkele honderden ambtenaren van de Commissie zich in verschillende diensten bezig met het GBVB.⁶

Het Europees buitenlands beleid lag echter te gevoelig om de ondersteuning volledig aan de Commissie over te laten. Daarom besloten de lidstaten tijdens de Europese top in Amsterdam (1997) om de positie van de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB in hun eigen Raadssecretariaat onder te brengen en niet in de Commissie. Sinds de aanstelling van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger heeft dit Raadssecretariaat ook een sterke bureaucratische ontwikkeling meege-

maakt. Het huisvest momenteel ongeveer vijfhonderd ambtenaren en diplomaten op het beleidsterrein van het GBVB. Zij ondersteunen de Hoge Vertegenwoordiger en assisteren de lidstaten met de coördinatie van de civiele en militaire missies in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

Om deze recente ontwikkelingen op waarde te schatten, zal dit artikel eerst een theoretisch overzicht geven van de rol van de Commissie en het Raadssecretariaat op het gebied van het Europees buitenlands beleid.⁷ Door middel van een rationalistisch principaal-agentmodel worden zowel de redenen voor delegatie, de onafhankelijkheid van de Commissie en het Raadssecretariaat, en de controlemiddelen van de lidstaten besproken. Na deze theoretische analyse bekijkt dit artikel achtereenvolgens de historische ontwikkelingen binnen de Commissie en het Raadssecretariaat sinds het begin van Europese samenwerking op het buitenlands beleid (1970). In de conclusie gaat dit artikel in op het belang van de supranationale laag op het gebied van het Europees buitenlands beleid en op de vraag in hoeverre dit inderdaad bijdraagt aan de EU als macht apart in de wereld.

2. De rol van supranationale instellingen in het GBVB

Het GBVB staat algemeen bekend als een intergouvernementele beleidsvorm – dat wil zeggen dat de lidstaten het hele proces en de uitkomst in eigen hand hebben.⁸ Het is daarom misschien verwonderlijk dat dit artikel juist de rol van de Europese Commissie en het Raadssecretariaat bestudeert. Om beter te begrijpen wat precies de functie en de invloed van beide instellingen is binnen het GBVB, geeft dit artikel eerst een theoretisch overzicht van de verhouding tussen de lidstaten en deze instellingen. Hierbij zal het ingaan op de redenen waarom de lidstaten, ondanks het feit dat het buitenlands beleid als *domaine réservé* zo gevoelig ligt, toch verschillende taken hebben overgedragen. Vervolgens analyseert dit artikel hoe de Commissie en het Raadssecretariaat deze taken gebruiken om een bepaalde invloed uit te oefenen. Als laatste bespreekt het de eventuele controlemechanismen van de lidstaten.

Dit artikel kiest voor een rationeel institutionalistische benadering. Vanwege de nadruk op de intentie van individuele actoren (Fearon & Wendt, 2002) is dit perspectief beter in staat dan andere varianten van institutionalisme theorie (cf. Hall & Taylor, 1996) om de bovengenoemde drie stappen te verklaren. ‘Waarom de lidstaten taken hebben gedelegeerd’ duidt immers op bepaalde redenen achter de handelingen van de lidstaten. ‘Hoe de supranationale instellingen invloed uitoefenen’ wijst in de richting van een keuze voor bepaalde strategieën; en intentie is

wederom duidelijk bij het creëren van controlemechanismen. In de alternatieve sociologisch institutionele benadering is het niet mogelijk om deze individuele handelingen los te zien van de complete structuur der internationale betrekkingen en als zodanig biedt het maar zeer beperkte antwoorden op de vragen. Waar echter relevant zal dit artikel in het empirische gedeelte naar dit alternatieve perspectief verwijzen.

De rationeel institutionalistische benadering wordt vaak beschuldigd van een *post hoc* karakter (bijvoorbeeld Pierson, 2004). Achteraf lijkt het eenvoudig om de redenen voor delegatie te verklaren, maar het blijft de vraag of de lidstaten er destijds zo uitgebreid over nadachten en alle onbedoelde gevolgen van hun handelingen konden overzien. Hoewel hier een kern van waarheid inzit, is het toch veilig te veronderstellen dat op het beleidsterrein van het uiterst gevoelige buitenlands beleid – waar het voortbestaan van de staat letterlijk op het spel staat (Waltz, 1979) – wel wordt nagedacht en niet zomaar onintentioneel taken worden gedelegeerd. Zoals hierna aangegeven wordt, hebben de lidstaten de rol van de Europese Commissie sinds de Fouchet-plannen van de Franse President de Gaulle (1959-1962) besproken. Ze hebben er de tijd voor genomen om onbedoelde gevolgen te voorkomen. Lidstaten waren eerder te afwachtend dan te overhaast.

Binnen het rationalistisch kader maakt dit artikel gebruik van een principaal-agent-model om de relatie tussen de lidstaten (de principalen) en de supranationale instellingen (de agenten) toe te lichten. Dit rationeel institutionalistische model is veelvuldig gebruikt in de studie van de Europese instellingen (bijvoorbeeld Pollock, 1997; Kassim & Menon, 2003) en baseert zich op de veronderstelling dat de agenten na de initiële delegatie andere belangen hebben dan de lidstaten. Verder veronderstelt het model dat de agenten in een geprivilegieerde omgeving verkeren wat betreft strategische informatie. Dit informatiele voordeel over de lidstaten kunnen zij uitbuiten. Hoewel dit model in dit artikel niet altijd expliciet genoemd wordt – de voorkeur gaat uit naar de terminologie van ‘lidstaten’ en ‘instellingen’ – is het model impliciet permanent aanwezig.

2.1. *Waarom lidstaten soevereiniteit overdragen*

Traditioneel houden de lidstaten zelf graag het heft in handen. Dit geldt des te meer voor het buitenlands beleid. Daarom is het belangrijk om eerst de redenen op een rijtje te zetten waarom zij toch bepaalde functies hebben overgedragen aan de Europese Commissie en het Raadssecretariaat. Een functionele kosten-batenanalyse leert ons dat alleen als de voordelen van delegatie groter zijn dan de nadelen taken worden overgedragen aan supranationale instellingen. Volgens de academische li-

teratuur zijn er twee belangrijke voordelen te behalen via supranationale instellingen (Pollack, 1997; Tallberg, 2000; Majone, 2001). Deze instellingen kunnen namelijk door hun neutraliteit de naleving van een akkoord tussen lidstaten helpen verbeteren *en* zij kunnen de bijkomende kosten van internationale samenwerking verlagen.⁹

Binnen de EU heeft de eerste categorie instellingen de meeste aandacht gekregen (bijvoorbeeld Moravcsik, 1998; Pollack, 2003). Een supranationale instelling, zoals de Europese Commissie, kan de gehoorzaamheid van de lidstaten aan de gemaakte afspraken onafhankelijk controleren. Door een dergelijke instelling in het leven te roepen worden de afspraken tussen lidstaten geloofwaardiger (Keohane, 1984) en neemt het vertrouwen – een belangrijke basis voor samenwerking – tussen de lidstaten toe. Voor de samenwerking is het nog beter als de supranationale instanties niet alleen controleren en hun bevindingen beschikbaar maken, maar ook bijvoorbeeld onafhankelijk kunnen optreden in geval van inbreuk. De Europese Commissie (als ‘hoedster’ van de verdragen) en het Europese Hof van Justitie zijn typische voorbeelden van dit soort neutrale supranationale instellingen. Hun *raison d’être* is om de lidstaten op het juiste spoor te houden.

Een karaktereigenschap van deze eerste categorie instellingen is dat ze relatief veel geïnstitutionaliseerde autonomie en formele bevoegdheden hebben. Om ‘geloofwaardige toezeggingen’ (*credible commitments*) aan elkaar te doen – om het verdrag dus op langere termijn te laten slagen – hebben lidstaten immers hun eigen handen gebonden en hun lot gedeeltelijk overgelaten aan deze neutrale instellingen (Tallberg, 2002). Aan deze geïnstitutionaliseerde autonomie kleeft voor de lidstaten ook een nadeel. Supranationale instellingen kunnen immers de goed bedoelde onafhankelijkheid misbruiken om hun eigen agenda te promoten. Natuurlijk hebben lidstaten veel controlemiddelen, maar echte sancties blijken in de praktijk moeilijk op te leggen binnen de EU.¹⁰ Onderlinge nalevingsproblemen voor de principalen leiden dus tot relatief veel autonomie voor de agenten.

Naast het nauwlettend volgen van de lidstaten, kunnen supranationale instellingen ook de kosten van internationale samenwerking verlagen. Via deze tweede categorie instellingen kunnen de lidstaten op verschillende manieren hun efficiëntie slag slaan. Allereerst kunnen supranationale instellingen dienst doen als *internationale secretariaten*, die de effectiviteit van het besluitvormingsproces verhogen. Zij vervullen secretariële functies (de notulen, vertaling, distribueren van documenten), wat de lidstaten veel werk uit handen neemt. Ook kunnen de internationale secretariaten tijdens de onderhandelingen compromisvoorstellen doen. De secretariaten van de Verenigde Naties, de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Benelux zijn typische voorbeelden van deze instellingen. Ten tweede kunnen supranationale

instellingen ook dienst doen als zogenaamde *expertisebureaucratieën*. De lidstaten besteden dan hun eigen ambtenaren en de bijbehorende taken uit aan een supranationale instelling. De internationale secretariaten en expertisebureaucratieën maken samenwerking dus efficiënter en effectiever.

Internationale secretariaten en expertisebureaucratieën hebben – in tegenstelling tot de eerste categorie supranationale instellingen – vaak een *erg beperkte* autonomie en weinig formele bevoegdheden. Zij ondersteunen de lidstaten tijdens het besluitvormingsproces in plaats van hen in het gareel te houden. Hier is geen onafhankelijkheid voor nodig. Dit geldt zowel voor de expertisebureaucratieën alsmede de secretariaten ofschoon zij op verschillende manieren de samenwerking efficiënter maken. Voor deze tweede categorie supranationale instellingen is het dus lastiger, door het ontbreken van formele autonomie, om de eigen agenda door te drukken. Het is dus voor de principalen eenvoudiger om controle te houden over hun agenten.

2.2. GBVB bureaucratie: efficiënte samenwerking

Waar in de eerste pijler het belang van supranationale instellingen vooral moet worden gezocht in de verbetering van de volgzzaamheid van de lidstaten (Pollack, 2003) gaat het in het GBVB om het verlagen van de directe kosten van de Europese samenwerking. Op het vlak van de interne markt is het namelijk relatief eenvoudig – geholpen door stemming bij gekwalificeerde meerderheid – om een akkoord te bereiken (het afschaffen van handelsbarrières leidt op langere termijn tot economisch gewin voor alle lidstaten); wat betreft uitvoering zijn de andere lidstaten echter op het vlak van de interne markt altijd verdacht (de verleiding van protectionisme loert om de hoek). De naleving van de interne marktakkoorden vormt dus een probleem en daarom zijn een autonome Europese Commissie en Europees Hof van Justitie, die hard optreden, noodzakelijk voor succesvolle samenwerking.

Op het beleidsterrein van het GBVB doen de problemen zich (vooralsnog) niet voor bij de naleving door de lidstaten, maar eerder, bij het bereiken van het compromis (Wagner, 2003). Binnen het Europees buitenlands beleid bestaan er namelijk geen echte inhoudelijke verdragen of allesomvattende richtlijnen. Er valt dus weinig na te leven. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het karakter van het GBVB evenals met de politieke gevoeligheden van dit beleidsterrein. Zo hebben de lidstaten in het verleden geprobeerd om Gemeenschappelijke Strategieën (Verdrag van Amsterdam, 1999) te ontwikkelen voor derde landen en regio's, die het beleid voor langere tijd zouden uitzetten, maar dit was geen succes.¹¹ Het GBVB is verder een dynamisch beleidsterrein waar permanent gereageerd moet worden op acties van derden en dit maakt statische verdragen niet het meest geschikte middel. Ook

liggen andere denkbare afspraken politiek te gevoelig, is een gedeeltelijke federalisering noodzakelijk (wederom politiek onmogelijk), of biedt het eerstelijksbeleid reeds uitkomst.¹²

In plaats van uitgebreide verdragen is het GBVB gebaseerd op continue coördinatie door de lidstaten op microniveau (Smith, 2005). Dagelijks onderhandelen diplomaten in tientallen werkgroepen en jaarlijks worden tienduizenden COREUs (*Correspondance Européenne*) rondgestuurd (Smith, 2004) ter ondersteuning van dit proces. Omdat deze besluiten vaak direct of op korte termijn worden uitgevoerd is het nalevingsprobleem erg beperkt. Zelfs op het meest operationele vlak van het GBVB – het EVDB – spelen deze problemen nauwelijks. In pagina's dikke documenten wordt alles (bijvoorbeeld de geweldsinstructie, budgetten, contributie per lidstaat) gedetailleerd beschreven. De Raad van Ministers neemt pas de politieke beslissing als alle technische implementatiedetails op tafel liggen.¹³ Mocht tijdens deze missies iets onverwachts gebeuren, dan komen de lidstaten binnen enkele uren in crisisberaad samen om een reactie te coördineren.

Doordat alle details besproken moeten worden onder de regel van consensus, en gezien de noodzaak om snel te reageren, is het besluitvormingsproces in het GBVB een gecompliceerde kwestie. Om toch te garanderen dat de machine blijft draaien is het voor de lidstaten dus noodzakelijk om het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen; hier is voor supranationale instellingen in de vorm van internationale secretariaten een belangrijke taak weggelegd. Zij kunnen de lidstaten en vooral het Voorzitterschap veel secretariële taken uit handen nemen. Verder kunnen zij compromisvoorstellen doen, de samenhang van het buitenlands beleid in de gaten houden en kunnen zij als aanspreekpunt fungeren voor derde partijen. Hierdoor kan het Voorzitterschap, maar kunnen ook de lidstaten, zich op de politieke vragen en de substantie richten. Ook brengen internationale secretariaten continuïteit in het roterende Voorzitterschap.

Het GBVB vraagt echter niet alleen om een efficiënt internationaal secretariaat, maar ook om een expertisebureaucratie. De drukbezette diplomaten in de werkgroepen hebben bijvoorbeeld vaak niet genoeg gedetailleerde technische kennis om een militaire operatie goed te laten verlopen. In plaats van alles nationaal te regelen – met het risico dat de verbinding tussen Brussel en de hoofdsteden onder tijdsdruk niet optimaal is – is het efficiënter om een gemeenschappelijke bureaucratie in Brussel te creëren ter ondersteuning. Deze kan met ontwerpdocumenten komen, reageren op verzoeken van de lidstaten, en zelfs de uitvoering van GBVB-beleid ondersteunen. Waar het potentieel voor een supranationale instelling dus beperkt is wat betreft nalevingsproblemen, zijn er wel degelijk taken voor haar weggelegd op het gebied van Europees buitenlands beleid.

2.3. *De bevoegdheden en autonomie van GBVB-instellingen*

Vanuit een theoretisch perspectief moet de reden achter de recente ontwikkelingen van de Commissie en het Raadssecretariaat in het GBVB dus worden gezocht in het verlagen van de directe kosten van samenwerking. Dit heeft gevolgen voor de institutionele structuur. Zoals eerder is aangegeven, hebben supranationale instellingen die zich bezighouden met nalevingsproblemen autonomie van de lidstaten en formele bevoegdheden nodig; instellingen die het proces 'slechts' ondersteunen hebben dit niet. De lidstaten kunnen hun soevereiniteit dus in eigen handen houden en hoeven dit in het GBVB niet over te dragen aan de Commissie of het Raadssecretariaat. Wie er inderdaad de Europese Verdragen op naslaat ziet dat de formele bevoegdheden van de Commissie en het Raadssecretariaat op het vlak van het GBVB beperkt zijn.

Het gegeven dat de Commissie en het Raadssecretariaat weinig formele bevoegdheden hebben, betekent echter niet dat zij geen invloed kunnen uitoefenen binnen het GBVB. De delegatie, door de lidstaten, van een aantal taken aan deze supranationale instellingen kan op termijn tot een zekere afhankelijkheid leiden. Zo kan bijvoorbeeld expertise met betrekking tot het beleidsproces en de inhoud van het GBVB (Beach, 2004 en 2005) binnen deze instellingen worden opgebouwd. Deze kan vervolgens in het onderhandelingsproces worden gebruikt. De invloed en macht van supranationale instellingen, die de kosten van samenwerking verlagen, is dus eerder informeel dan formeel bepaald. Dit artikel analyseert eerst hoe deze expertise wordt opgebouwd. Daarna beschrijft het hoe deze expertise in het onderhandelingsproces wordt gebruikt.

Zoals beschreven is het besluitvormingsproces binnen het GBVB een complexe zaak. Het is zeker niet eenvoudig om alle ontwikkelingen en processen binnen en tussen de verschillende lagen in de Raad van Ministers bij te benen. Het Voorzitterschap, de Europese Commissie en het Raadssecretariaat hebben hier een geprivilegieerde positie. Omdat zij alle standpunten van de lidstaten moeten verenigen, beschikken zij over relatief veel informatie. Het Voorzitterschap duurt echter slechts zes maanden en voordat diplomaten zijn ingewerkt is het al weer voorbij. Vooral de ambtenaren van het Raadssecretariaat, maar ook die van de Commissie, voeren deze taken daarentegen hun 'hele leven' uit. Zij beschikken dus over de kennis en expertise ten aanzien van alle ingewikkelde GBVB-procedures en kunnen hier hun voordeel mee doen ten opzichte van de lidstaten en het Voorzitterschap.

Het blijft echter niet bij expertise betreffende het beleidsproces. De Europese Commissie en het Raadssecretariaat (vooral op het militaire vlak) zijn ook expertisebureaucratieën. Nieuwe besluiten worden vaak door hen geïnitieerd (na een verzoek

van de lidstaten) en daardoor kennen zij ook alle inhoudelijke details. Natuurlijk hebben zij over beide gebieden, het beleidsproces en de inhoud, geen monopolie (diplomaten weten ook wel hoe er onderhandeld moet worden), maar het kan in de praktijk toch voordelen opleveren. In de woorden van Nobelprijslaureaat Kenneth Arrow (1985): deze ambtenaren kunnen regelmatig observaties doen, die de diplomaten van de lidstaten ontgaan.

Tijdens de drie fasen van het beleidsproces – vaststellen van de agenda, besluitvorming en uitvoering – kunnen de Commissie en het Raadssecretariaat hun dubbele expertise gebruiken om het Voorzitterschap of individuele lidstaten te adviseren over de verschillende beleidsopties. Hierbij kunnen zij in theorie natuurlijk details achterhouden of het plaatje mooier maken dan het in werkelijkheid is. Dit kan leiden tot informele politieke invloed. In het principaal-agentmodel is de asymmetrische verdeling van informatie het belangrijkste bureaucratische machtsmiddel. Natuurlijk is deze invloed niet altijd direct en vindt hij niet altijd plaats. Uiteindelijk beslissen de lidstaten wat ze met de adviezen van de Commissie en het Raadssecretariaat doen.

Los van de uiteindelijke bevoegdheid om besluiten te nemen beschikken de lidstaten ook over een aantal controlemechanismen om belangenconflicten te vermijden en neutrale informatie te garanderen. Gedetacheerde ambtenaren spelen hierbij in het GBVB een belangrijke rol. Vooral de GBVB-diensten van het Raadssecretariaat bestaan voor een relatief groot gedeelte uit dergelijke nationale ambtenaren. Hoewel zij niet primair de belangen van hun lidstaten dienen te verdedigen, is hun verdere carrièreperspectief wel afhankelijk van hun nationale overheid (Trondal, 2006). Verder verliest het Raadssecretariaat vooral inhoudelijke expertise wanneer de ambtenaren terugkeren. Dit komt de desbetreffende lidstaat weer ten goede. Gedetacheerde ambtenaren zijn dus niet meteen de Trojaanse paarden, zoals ze wel eens worden afgebeeld, maar ze beperken wel het informatievoordeel van de supranationale instellingen en fungeren dus als controlemechanismen.

In de volgende empirische delen van dit artikel worden de ontwikkelingen binnen de Europese Commissie en het Raadssecretariaat in detail beschreven. Doordat deze instellingen vanuit een historisch perspectief worden benaderd is goed te zien waarom lidstaten op bepaalde momenten taken overdroegen. Verder wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van proces en inhoudelijke expertise over de afgelopen decennia en de daadwerkelijke invloed van beide instellingen in het huidige beleidsproces.

3. De rol van de Europese Commissie in het GBVB

Om de rol van supranationale instellingen op het vlak van het GBVB te begrijpen is het noodzakelijk om kort terug te gaan naar de Fouchet-plannen (1959-1962). Hoewel deze intergouvernementele voorstellen voor Europese politieke samenwerking uiteindelijk strandden, waren zij een belangrijk referentiekader voor latere onderhandelingen. Ze maakten namelijk duidelijk dat de Fransen niet akkoord konden gaan met een invloedrijke rol voor de Europese Commissie in het Europees buitenlands beleid. Zo werd in het Luxemburg Verslag (1970) – wat uiteindelijk Europese Politieke Samenwerking (EPS) tot stand bracht – besloten dat de Commissie alleen “geconsulteerd [zou worden] indien de activiteiten van de Europese Gemeenschappen beïnvloed worden door het werk van de [lidstaten]” (artikel V, eigen vertaling).¹⁴ Dit betekende in praktijk dat de Commissie moest vechten voor iedere uitnodiging om aan tafel te zitten (Nuttall, 2006). Vanaf het begin van Europese Politieke Samenwerking was de rol van de Commissie dus marginaal.

Door haar noodgedwongen bescheiden rol en technische (eerste pijler)kennis werd de Commissie gedurende de jaren '70 een steeds meer geaccepteerde gast. De onzekerheid bleef echter.¹⁵ Zo werd een Commissievertegenwoordiger bijvoorbeeld eens uitgenodigd voor een lunch van de politieke directeurs, maar niet voor hun diner (*ibid.*, 344).¹⁶ Deze situatie veranderde pas na het Londen Verslag (1981). Claude Cheysson, een voormalige eurocommissaris die de problemen zelf had ondervonden, werd namelijk de Franse Minister van Buitenlandse Zaken. Hij bepleitte dat de Commissie “volledig geassocieerd” werd met de EPS. De Commissie mocht nu permanent aan tafel zitten. In de jaren '80 zat het tij de Commissie mee. Zij speelde, via economische wegen, een rol in het Europees beleid ten aanzien van de staat van beleg in Polen en de Falklandoorlogen (1982). Hoewel de Europese Akte (1987) geen nieuwe bevoegdheden voor de Commissie bracht, was haar rol als coördinator van internationale hulp aan de Centraal- en Oost-Europese landen onder PHARE en TACIS na 1989 verder cruciaal. Ook onderhandelde de Commissie namens de Unie over de ‘Europa’-akkoorden. Door haar kennis van de interne markt – en veel ontwikkelingsgeld – speelde de Europese Commissie dus een cruciale rol op dit zeer politieke vlak.

De Europese Akte bracht ook verandering in de institutionele structuur van de EPS-diensten binnen de Commissie. Jarenlang had een zeer kleine eenheid (twee en later vier ambtenaren) binnen het Secretariaat-Generaal, onder leiding van een COREPER-afgevaardigde, de EPS-activiteiten van de Commissie intern gecoördineerd. Na de Europese Akte werd deze kleine eenheid omgevormd tot een volledig Directoraat met een eigen politieke directeur, zij het nog steeds binnen het kader van het Secretariaat-Generaal. Dit Directoraat moest een tegenwicht vormen voor

het nieuwe EPS-Secretariaat (zie hierna), dat de lidstaten expliciet buiten de Commissie hadden gehouden. Het Directoraat bestond uit drie eenheden (Europese Correspondent, een beleidseenheid en een eenheid met betrekking tot mensenrechten). Na het Verdrag van Maastricht (1993) zou het fungeren als een springplank naar een eigen Directoraat-Generaal (*ibid.*).

3.1. Een Directoraat-Generaal voor Externe Betrekkingen

Hoewel de Commissie sinds de val van de Berlijnse muur een meer belangrijke rol speelde binnen de EPS – en ondanks haar pleidooi voor meer formele macht – kreeg zij wederom weinig nieuwe bevoegdheden in het Verdrag van Maastricht. Dit kwam aan als een onaangename verrassing (Cameron, 1997). De verdeling van het Verdrag in verschillende pijlers maakte eens te meer duidelijk, ten nadele van de Commissie, dat de interne markt en het GBVB uiteenlopende besluitvormingsmechanismen kenden. Toch kreeg de Commissie (1) het recht van initiatief (gedeeld met de lidstaten), (2) de taak om expliciet te letten op de samenhang met de interne markt en (3) de opdracht om het Europees Parlement te informeren. In de verdragen van Amsterdam en Nice werden deze bevoegdheden nauwelijks uitgebreid, terwijl het GBVB en het Raadssecretariaat wel grote stappen vooruit zetten.

In tegenstelling tot de beperkte veranderingen in formele bevoegdheden werden de GBVB-diensten binnen de Commissie tijdens verschillende reorganisaties in de jaren '90 flink uitgebreid. Onder Delors III (1993-1995) werd het EPS-Directoraat omgevormd tot DG-1A met Hans van den Broek als eurocommissaris. Dit DG hield zich bezig met de politieke aspecten van externe betrekkingen en dus ook met het GBVB (Duke, 2006), terwijl DG-1 de economische dimensie van externe betrekkingen (handel) bleef behartigen. Deze nieuwe opzet leidde tot interne problemen binnen de Commissie tussen DG-1, DG-1A en ook DG-VIII (Ontwikkelingssamenwerking), dat zijn rol betreffende de Commissiedelegaties zag afzwakken. De Sinter Commissie (1995-1999) probeerde deze problemen op te lossen door externe betrekkingen geografisch over de verschillende DG's te verdelen. Dit leidde weer tot thematische problemen (*ibid.*; Cameron, 1997). Onder Prodi (1999-2004) werden vervolgens de zes thematische DG's opgericht (Externe Betrekkingen, Handel, Uitbreiding, Ontwikkelingssamenwerking, Humanitaire Hulp en EuropeAid). DG Externe Betrekkingen hield zich bezig met het GBVB.

Hoewel onder de Barroso Commissie (2004-2009) nog een aantal kleine wijzigingen heeft plaatsgevonden is het DG Externe Betrekkingen weinig veranderd. Dit DG bestaat momenteel uit elf Directoraten. Zij houden zich bezig met verschillende regio's, onderhouden contacten met de Commissiedelegaties, en leiden de

coördinatie van het GBVB en het EVDB in goede banen. Directoraat A – coördinatie GBVB/EVDB – bestaat uit ongeveer honderd medewerkers en vier eenheden: de Europese Correspondent, Crisis Reactie en Vredeshandhaving, GBVB-operaties en Veiligheid. Deze eenheden coördineren ook het GBVB budget voor civiele operaties. Op het gebied van het GBVB/EVDB benadrukt de Europese Commissie vooral het belang van conflictpreventie (via eerste pijlermiddelen) (Cameron, 2007). Voorbeelden hiervan zijn het Kimberley-proces en de Moldavië-Oekraïne grensassistentie-missie.¹⁷ Op het militaire vlak houdt de Commissie zich vooralsnog afzijdig.

3.2. *De politieke invloed van de Europese Commissie*

De Europese Commissie zit dus aan de tafel wanneer het GBVB besproken wordt, haar ambtenaren mogen mee discussiëren en zij heeft het gedeelde initiatiefrecht. Hoewel het voor de Commissie niet eenvoudig is geweest om deze rechten te verkrijgen, geven de formele bevoegdheden haar nog niet direct de autonomie waarvan ze in de eerste pijler gewend is. Het nalevingsprobleem tussen de lidstaten is duidelijk niet de reden waarom de Europese Commissie steeds uitgenodigd wordt. Haar invloed moet daarom worden gezocht in het verlagen van de kosten van internationale samenwerking voor de lidstaten. Het behartigen van haar belangen – meer EU en meer Commissie – is door het ontbreken van formele bevoegdheden dus lastiger.

Doordat de Commissie door de jaren heen het verband tussen de interne markt en het buitenlands beleid heeft benadrukt, heeft zij een plekje aan de tafel bemachtigd. Een typisch voorbeeld hiervan is de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal van de Commissie (1970-1987), die tegelijkertijd COREPER en EPS voor zijn rekening nam. Zijn gesprekspartners – de permanente vertegenwoordigers en de politieke directeuren – vervulden niet een dergelijke brugfunctie en de Commissie deed hier haar voordeel mee (Nuttall, 2006). Naast het belang van samenhang heeft het ook geholpen dat de ambtenaren van de Commissie zich bescheiden hebben opgesteld en niet als een politieke speler conflicten hebben opgezocht (cf. Hallstein *vis-à-vis* de Gaulle over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in de interne markt).¹⁸ Zo heeft de Commissie haar recht van initiatief tot op heden nauwelijks gebruikt (Cameron, 2007). In plaats daarvan heeft de Commissie zich nuttig gemaakt door haar (economische) kennis van de interne markt aan de lidstaten ter beschikking te stellen, bijvoorbeeld met betrekking tot PHARE, TACIS en de Europa-akkoorden.

In zijn memoires is oud-eurocommissaris Patten erg duidelijk over hoe hij de rol van de Commissie binnen het GBVB zag: “Enkele van mijn ambtenaren ... wilden dat ik ... zoveel mogelijk probeerde binnen te halen voor de Commissie. Dit leek

mij altijd principieel verkeerd en contraproductief in de praktijk” (2005, 155, eigen vertaling). Indien de lidstaten tussen hem en hun eigen Hoge Vertegenwoordiger moesten kiezen, dan was de keuze duidelijk. Patten stelde zich daarom tevreden met de verantwoordelijkheid voor de *back office* van het Europees buitenlands beleid; de *front office* liet hij aan Solana. De “back office bevatte [immers] de meeste inhoud van het beleid – in ieder geval de inhoud die werkte” (*ibid.*, 156, eigen vertaling). Zo waren en zijn er in de Westelijke Balkan, de rest van Europa en in noordelijk Afrika genoeg taken voor de Europese Commissie.

De Commissie gebruikt dus heel duidelijk haar (economische) expertise en informatie van de eerste pijler ten behoeve van het GBVB.¹⁹ Daarnaast heeft zij via verschillende mechanismen toegang tot een heel groot budget.²⁰ Dit kan ze vooral gebruiken met betrekking tot de nabuurstaten van de EU. Ook dienen de lidstaten met de Commissie te onderhandelen over de besteding van geld tijdens civiele EVDB-missies. Naast de kennis en het budget beschikt de Commissie ook over meer dan 120 delegaties in derde landen. Waar deze delegaties vroeger slechts taken met betrekking tot handel en ontwikkelingssamenwerking uitvoerden, spelen politieke aspecten tegenwoordig ook een rol. Vooral ten opzichte van Solana en de kleinere lidstaten geven deze delegaties de Commissie een belangrijke functie ter plekke en dit leidt weer tot meer expertise in Brussel.

Al deze voordelen worden door de Commissie aangewend om invloed uit te oefenen op het gebied van het GBVB. Zeker wat betreft de pijleroverschrijdende dossiers heeft de Commissie vaak relevante expertise voor de lidstaten.²¹ Hierdoor kan zij haar eigen belang duidelijk maken en overbrengen. Lidstaten kunnen vervolgens de informatie en de adviezen van de Commissie gebruiken of negeren. Daardoor blijft haar politieke invloed informeel. Toch maken de proliferatie van Commissieactiviteiten op het gebied van het Europees buitenlands beleid en het feit dat de Commissie sinds lang geaccepteerd wordt aan de tafel duidelijk dat de lidstaten waarde hechten aan haar mening.

4. De rol van het Raadssecretariaat in het GBVB

Omdat de betrokkenheid van de Europese Commissie bij het Europees buitenlands beleid politiek zo gevoelig lag, bespraken de lidstaten ook al sinds de Fouchet-plannen alternatieven ter ondersteuning van het beleid. Hierbij stond de optie van een onafhankelijk secretariaat buiten het Gemeenschapskader centraal. Tijdens de onderhandelingen over Europese Politieke Samenwerking konden de lidstaten echter geen overeenstemming bereiken over de locatie van dit secretariaat. Waar

de eenwordingsgezinde lidstaten Brussel als hoofdkwartier van de Commissie bepleitten, hield Frankrijk vast aan Parijs, juist om mogelijke interactie tegen te gaan (Nuttall, 1992). Als compromis kozen de lidstaten voor de hoofdstad van het roterende Voorzitterschap. Daar werden de vergaderingen gehouden en ook werd het Voorzitterschap verantwoordelijk voor de secretariële ondersteuning.

Ondanks enkele kleine verbeteringen tijdens de jaren '70 en '80 duurde het tot aan de Europese Akte (1987) voordat een echt secretariaat op een vaste locatie (Brussel) werd gevestigd. Dit EPS-Secretariaat, dat net als EPS expliciet gescheiden van de Europese Gemeenschap werd gehouden, bestond uit zes gedetacheerde diplomaten en een ondersteunende staf. Het hielp het Voorzitterschap met het organiseren van de vergaderingen, maar hield zich wat betreft de inhoud zoveel mogelijk op de vlakte. Toch creëerde dit Secretariaat enige continuïteit in het anders 'rondreizende circus'. Gezien de eerdere problemen tussen de lidstaten was het een belangrijke stap vooruit. Doordat zowel het EPS-Secretariaat alsmede het EPS-Directoraat van de Commissie vrij klein waren vonden er destijds weinig institutionele conflicten plaats (Cameron, 1997; Duke, 2006).

Waar het Verdrag van Maastricht (1993) grote woorden sprak over het Europees buitenlands beleid was de institutionele vernieuwing binnen de Raad van Ministers beperkt. Het EPS-Secretariaat werd een onderdeel van het officiële Raadssecretariaat en ging verder door het leven als de GBVB-eenheid. Deze eenheid werd uitgebreid tot 26 ambtenaren en diplomaten van de lidstaten. Ook de oprichting van deze eenheid leidde niet tot conflicten met de Commissie. Zoals gezegd had de Commissie intern grotere problemen. Toch verliep de integratie in het Raadssecretariaat ook niet vlekkeloos. Vooral de interne samenwerking tussen diplomaten van de lidstaten en ambtenaren uit Brussel was lastig (Dinan, 1999). Zij hadden immers andere achtergronden, werkwijzen en carrières. Meer dan voor Maastricht, hield de GBVB eenheid zich bezig met de inhoud. De welwillendheid van het Voorzitterschap bleef echter noodzakelijk. Dit had uiteindelijk het laatste woord.

Deze bescheiden verbeteringen in de institutionele structuur konden de grootste kwaal van het GBVB in de jaren '90 – de oorlog in voormalig Joegoslavië (1991-1999) – niet voorkomen of ten einde brengen. Het was daarom niet verwonderlijk dat de lidstaten in het Verdrag van Amsterdam (1999), ditmaal met Tony Blair als de Britse regeringsleider, een aantal vergaande maatregelen namen om de continuïteit, de effectiviteit en de zichtbaarheid van het GBVB te verbeteren. Zo werd een Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB aangesteld en een 'eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing' (beleidseenheid, *Policy Unit*), bestaande uit ongeveer twintig diplomaten, opgericht. Omdat sommige lidstaten

nog steeds een te grote invloed van de Commissie vreesden, werden zowel de Hoge Vertegenwoordiger als de beleidseenheid onderdeel van het Raadssecretariaat.

Voordat het Verdrag van Amsterdam in werking trad (mei 1999) brak echter het conflict in Kosovo uit. Wederom zaten de lidstaten niet op één lijn. Verder ontbrak het hen nog steeds aan de militaire middelen om in te grijpen. Dit creëerde een zekere urgentie. Tijdens de Europese Raad in Keulen (juni 1999) besloten de regeringsleiders tot de oprichting van het EVDB – met op den duur institutionele structuren binnen het Raadssecretariaat – en de politieke aanstelling van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger. In één keer kreeg het Raadssecretariaat dus een politieke leider (in plaats van een ambtenaar) en een militair-operationele dimensie. Dit was een grote stap voor het Raadssecretariaat. Sindsdien heeft deze instelling zich sterk ontwikkeld op het vlak van het buitenlands beleid (Dijkstra, 2008; Christiansen & Vanhooacker, 2008).

4.1. *De politieke en militaire dimensie van het Raadssecretariaat*

Zoals bekend heeft Solana zijn functie volledig weten te benutten. Toen hij net was aangesteld probeerden de verschillende Voorzitterschappen hem nog klein te houden. Zo hield het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld tegen dat hij de permanente voorzitter zou worden van het Politiek- en Veiligheidscomité, een Frans voorstel.²² Toch ontwikkelde Solana zijn rol door bepaalde niches te kiezen (zoals Oekraïne, de Westelijke Balkan en het EVDB). Tijdens zijn herbenoeming in 2004 wees de Europese Raad hem tevens aan als toekomstig minister van buitenlandse zaken mocht het Grondwettelijk Verdrag in werking treden. Deze *de facto* status gaf hem aanzien en het versterkte zijn reputatie. Verder delegerde het Duitse Voorzitterschap (2007) de taak als voorzitter tijdens een aantal ministeriële trojka's aan Solana en is de Hoge Vertegenwoordiger onder het Lissabon Verdrag de permanente voorzitter van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken.²³ In minder dan tien jaar is Solana dus gegroeid van een rang van ambassadeur tot de voorzitter van de Europese Ministers van Buitenlandse Zaken.

De keuze voor een toppoliticus leidde automatisch ook tot een zwaarder persoonlijk kabinet. Momenteel heeft Solana zes naaste adviseurs in dienst, die vooral zijn agenda coördineren en contact houden met de onderliggende diensten. Tot het politieke niveau kan ook een aantal diensten worden gerekend, die direct aan het kabinet gelieerd zijn en door het leven gaan als het 'uitgebreide kabinet'. Dit betreft de eerder genoemde beleidseenheid, de Speciale Vertegenwoordigers, de Persoonlijke Vertegenwoordigers en de Coördinator voor terrorismebestrijding.²⁴ Gezien zijn beperkte middelen maakt Solana gretig gebruik van deze ondersteunende diensten.

Naast het politieke niveau leidde het Verdrag van Amsterdam ook tot een versterking van de bureaucratische laag. De CFSP-eenheid werd versterkt en samengevoegd met andere externe betrekkingen diensten. Dit geheel ging verder als het Directoraat-Generaal voor Externe Betrekkingen van het Raadssecretariaat.²⁵ Ook het takenpakket van dit nieuwe DG werd uitgebreid. Door de afwezigheid van de Europese Commissie in verschillende zeer politieke regio's, ging deze dienst in nauwe samenwerking met de beleidseenheid zich ook met de inhoud bemoeien (bijvoorbeeld in het Midden-Oosten en Afghanistan). Daarnaast kreeg dit DG ook twee nieuwe Directoraten op het gebied van Crisis Management – civiel crisismanagement en defensieaspecten – als gevolg van de institutionele ontwikkeling van het EVDB.

Het Raadssecretariaat breidde, als resultaat van het EVDB, na de Europese Raad in Keulen ook flink uit op het militaire vlak. Zo werd naast de twee Crisis Management Directoraten, de EU Militaire Staf (EUMS) ondergebracht bij het Raadssecretariaat. Met meer dan 200 militaire en civiele officieren vormt dit het grootste EVDB-orgaan van de EU en is het officieel 'de bron van militaire expertise voor de EU' (2001/80/GBVB, Bijlage). Recentelijk werd het Secretariaat de institutionele thuisbasis voor de Civiele Planning- en Uitvoeringscapaciteit – het civiele equivalent van de EUMS – en het nieuwe militaire Operationeel Centrum (Petrov & Dijkstra, 2007). In zeer korte tijd heeft zich dus een militair bolwerk van gedetacheerde officieren gevestigd in het Raadssecretariaat.

4.2. *De politieke invloed van het Raadssecretariaat*

Net als de Europese Commissie heeft het Raadssecretariaat geen stevige machtsbasis, verankerd in de Europese Verdragen. Het Raadssecretariaat kan verder nauwelijks (zoals de Commissie) een beroep doen op zijn inhoudelijke expertise en de portemonnee in de eerste pijler. Daarom is het Secretariaat volledig aangewezen op zijn eigen expertise met betrekking tot het beleidsproces en de inhoud in de tweede pijler. Hierbij is wederom de vergelijking met de Commissie interessant. Hoewel de Commissie natuurlijk ook behoorlijke expertise heeft met betrekking tot het beleidsproces, staat het Raadssecretariaat vooral tijdens de besluitvormingsfase in het midden van de onderhandelingen. Ook heeft het Secretariaat een meer neutrale reputatie (cf. Beach, 2005) dan de Europese Commissie en dit kan zeker helpen in het overtuigen van de lidstaten. Deze expertise ten aanzien van het beleidsproces en de neutrale reputatie worden aangewend om de belangen van het Raadssecretariaat – meer EU en meer Raadssecretariaat – te bevorderen.

Waar de Commissie en het Raadssecretariaat echter significant verschillen is het gebied van inhoudelijke expertise. De Commissie haalt vooral haar kennisvoordeel

uit de eerste pijler en uit de ingewikkelde technische budgettaire details. Het Raadssecretariaat is daarentegen inhoudelijk sterk op het militaire gebied. Juist omdat de lidstaten de Commissie wantrouwen zijn diensten zoals de EU Militaire Staf in het Raadssecretariaat gevestigd (Dijkstra, 2008). Daardoor heeft de Commissie bijvoorbeeld een beperkte inbreng in het EU Militair Comité (Duke, 2006; Spence, 2006), terwijl het Raadssecretariaat dit orgaan via de EUMS juist sterk inhoudelijk ondersteunt. De Commissie en het Raadssecretariaat hebben dus complementaire kennis op verschillende beleidsterreinen. Door institutionele conflicten tussen de Commissie en het Raadssecretariaat, die sinds het Verdrag van Amsterdam door verschillende belangen steeds heftiger zijn geworden, worden deze aanvullende kwaliteiten van beide instituties echter niet optimaal benut. Vooral in de grijze gebieden waar de interne markt en militaire missies samenkomen, zoals de westelijke Balkan, is dit problematisch.²⁶

Het Raadssecretariaat behaalt ten opzichte van de lidstaten ook voordelen door de expertise van de EUMS wat betreft de uitvoering van de militaire operaties al tijdens het onderhandelingsproces te gebruiken. In principe was de EUMS alleen bedoeld ter ondersteuning van de uitvoering van EVDB-operaties. In de praktijk, zoals eerder aangeduid, willen ministers evenwel alle implementatiedetails al boven tafel hebben voordat zij voor een operatie tekenen. Omdat de ambtenaren in de twee Crisis Management Directoraten van het Raadssecretariaat, die zich bezig houden met de onderhandelingen, niet over deze kennis beschikken, maken ze gebruik van de EUMS.²⁷ Feitelijk schuift deze expertisebureaucratie dus naar voren in het beleidsproces en dit is een belangrijke bron van informatie voor het Raadssecretariaat in de besluitvormingsfase.

In vergelijking met de Europese Commissie heeft het Raadssecretariaat verder zeer geprivilegieerde toegang tot het Voorzitterschap en de belangrijkste lidstaten. In deze contacten kan het Secretariaat zijn boodschap overbrengen. Ook heeft het Raadssecretariaat duidelijk een cruciale positie in het besluitvormingsweb. Doordat het veel van de ontwerpwetgeving schrijft op het gebied van het GBVB kan het bepaalde onderdelen accentueren of zelfs weglaten. Hetzelfde geldt voor de rol in het voorleggen van compromisvoorstellen. Ook hier kan het eigen belang zijn voordeel doen. Kortom, de politieke invloed van het Raadssecretariaat in de besluitvormingsfase is niet formeel vastgelegd, maar wordt informeel in 'de wandelgangen' bepaald.

Naast de besluitvormingsfase speelt het Raadssecretariaat ook een belangrijke rol in de implementatie van EDVB-operaties. Nadat de lidstaten tot een operatie hebben besloten stelt het Raadssecretariaat de documenten ter implementatie op. Tijdens de operaties vormt het Raadssecretariaat de dagelijkse *liaison* tussen Brussel,

het operationeel centrum en de operatie ter plekke. Verder zijn er vergaande plannen om een compleet operationeel centrum in Brussel onder te brengen binnen het Raadssecretariaat.²⁸ Ten slotte is het ook van belang om Solana's rol tijdens de bepaling van de agenda te benadrukken. Door slechts bepaalde landen of regio's te bezoeken kan hij de aandacht van de lidstaten beïnvloeden. Het geval van Libanon (2006) is hier een voorbeeld van: hij bezocht als eerste politicus de regio en verkondigde een belangrijke rol voor Europa.

5. Conclusie: het belang van de supranationale laag

Dit artikel heeft uitgebreid vanuit een theoretisch en empirisch perspectief de redenen geanalyseerd waarom de lidstaten bepaalde taken hebben overgedragen aan de Europese Commissie en het Raadssecretariaat in het GBVB. Beide instellingen zijn niet ontstaan als oplossing voor de nalevingsproblemen van de lidstaten. Het theoretische overzicht heeft laten zien dat dit probleem niet zozeer speelt op het gebied van het GBVB. Deze instellingen zijn in plaats daarvan ontstaan om de kosten van samenwerking te verlagen voor de lidstaten. Zowel de Commissie als het Raadssecretariaat maken het beleidsproces efficiënter en het GBVB dus effectiever. Dit artikel heeft ook duidelijk laten zien dat dit niet vanzelf gegaan is. Zowel de Commissie als Solana en het Raadssecretariaat hebben voor hun bestaansrecht moeten knokken. Toch hebben zij in de loop der jaren veel nieuwe taken op zich genomen en dit heeft zich vertaald in nieuwe en veranderende bureaucratiese structuren.

Zoals gezegd ondersteunen de Europese Commissie en het Raadssecretariaat de lidstaten in hun samenwerking op het buitenlands beleid. Vanuit dit perspectief is de delegatie van taken naar de Commissie en het Raadssecretariaat dus niet een eerste stap op weg naar een federaal Europees buitenlands beleid, zoals soms gedacht wordt. Patten (2005) had gelijk toen hij schreef dat de interne markt en het Europees buitenlands beleid verschillend zijn. Dat vanuit theoretisch oogpunt de Commissie en het Raadssecretariaat slechts het beleidsproces ondersteunen levert echter ook beperkingen op voor het *sui generis* argument. De analyse van dit artikel valt aardig te rijmen met de universele rationalistisch functionele theoretische benaderingen. De Commissie en het Raadssecretariaat gedragen zich niet veel anders dan vanuit een bestuurskundig principaal-agentmodel mag worden verwacht. Zij vormen dus geen aparte categorie of een uitzondering.

Binnen de wereld van internationale betrekkingen is het Europees buitenlands beleid natuurlijk wel bijzonder vanwege de enorm hoge interactie tussen de lidstaten, het volume en de dichtheid van het besluitvormingsproces (Elgström & Smith, 2000). Hierdoor valt de rol van de Europese Commissie en het Raadssecretariaat

lastig te vergelijken met andere 'vergelijkbare' instellingen, zoals de secretariaten van de Verenigde Naties en de WTO. De technische details in de onderhandelingen, het belang van expertise, de tientallen dagelijkse werkgroepen en de continue contacten in Brussel op dit toch zwaar politieke beleidsterrein zijn niet snel ergens anders te vinden in de wereld. Deze factoren vergroten de politieke invloed van de Commissie en het Raadssecretariaat, maar maken het Europees buitenlands beleid vanuit een theoretisch perspectief geen aparte categorie.

Omdat de Europese Commissie en het Raadssecretariaat geen vergaande formele bevoegdheden hebben en altijd aangewezen zijn op de welwillendheid van de lidstaten vormt ook de mate van *actorness* van de EU een duidelijk probleem. Waar in praktijk velen bijvoorbeeld Solana als een speler in zijn eigen recht zullen benaderen, blijft een zekere onafhankelijkheid toch een randvoorwaarde om 'actief en intentioneel' een rol te spelen. Deze autonomie komt voor de Commissie en het Raadssecretariaat in ieder geval niet voort uit de Verdragen. Omdat de nalevingsproblemen niet zozeer spelen, zijn formele bevoegdheden dus niet noodzakelijk. Daarom hebben de lidstaten een dergelijke autonomie ook niet geïnstitutionaliseerd. Hier hebben de Commissie en het Raadssecretariaat mee te leven.

Dit artikel heeft echter ook laten zien dat onafhankelijkheid niet ophoudt bij formele bevoegdheden. Juist in het theoretische principaal-agentmodel kan de agent informele invloed creëren door zijn/haar expertise en het bijbehorend informatieel voordeel. Door observaties te doen die de lidstaten niet ontgaan (cf. Arrow, 1985), kunnen de Commissie en het Raadssecretariaat zulke voordelen voor zichzelf creëren. De Europese Commissie doet duidelijk haar voordeel in het GBVB met de kennis en de budgettaire macht van de eerste pijler. Ook het Raadssecretariaat gebruikt zijn expertise met betrekking tot het beleidsproces en de inhoud van het GBVB om zijn doelen te verwezenlijken. Natuurlijk blijft het betwistbaar of deze onafhankelijkheid – van de Commissie en het Raadssecretariaat – volstaat om voor de EU als geheel aan de *actorness* criteria te voldoen.

Het Europees buitenlands beleid is echter niet statisch. Na het Verdrag van Lissabon zal het supranationale niveau wederom sterker worden. De gedeeltelijke samenvoeging van de GBVB-diensten van het Raadssecretariaat en de Commissie – in de context van de Europese Dienst voor Extern Optreden – zal namelijk tot schaalvoordelen leiden. Momenteel wordt binnen de regio-eenheden van beide instellingen veel werk dubbel verricht. Ook is het de bedoeling dat door deze samenvoeging de rivaliteit tussen de Commissie en het Raadssecretariaat een belangrijker rol niet meer in de weg staat. Verder worden de bureaucratistische diensten uitgebreid met een groot aantal nieuwe ambtenaren. De combinatie van expertise, politiek mandaat en de toegang tot een omvangrijk budget kan tot veel politieke

invloed leiden en eventueel tot de 28^{ste} macht. Het Verdrag van Lissabon is echter nog niet volledig geratificeerd en over de vormgeving van de Europese Dienst voor Extern Optreden is veel onduidelijk. Dit blijven dus speculaties. Duidelijk is wel dat de Commissie en het Raadssecretariaat ook onder het Verdrag van Lissabon de lidstaten blijven ondersteunen.

Noten

1. Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op interviews met ambtenaren en diplomaten van het Raadssecretariaat, de Europese Commissie en Permanente Vertegenwoordigers in mei-juli 2006 en mei-juni 2007.
2. Hylke Dijkstra is promovendus aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht.
3. Deze discussie heeft zowel betrekking op het Europees buitenlands beleid als op de Europese Unie in haar geheel. Ook zijn er academici die de EU niet als *sui generis* beschouwen (zie bijvoorbeeld Moravcsik, 1998; Hix, 2005).
4. Er zijn ook alternatieve factoren (zie bijvoorbeeld Allen & Smith, 1990; Bretherton & Vogler, 2006).
5. Het Raadssecretariaat is geen officiële EU-instelling (volgens art. 7 TEC). Zijn formele benaming is het Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie.
6. Omdat de Commissie juist een brugfunctie probeert te vervullen tussen de eerste en tweede pijler zijn interne scheidslijnen niet altijd even duidelijk en is het lastig een exact cijfer te geven.
7. Hoewel het Europees buitenlands beleid natuurlijk breder is dan het GBVB, houdt dit artikel zich alleen met het GBVB en de voorloper van het GBVB – Europese Politieke Samenwerking – bezig. Voor een goede discussie zie: Keukeleire & MacNaughtan (2008); Smith (2003); Carlsnaes, Sjursen & White (2004).
8. Bijvoorbeeld Dinan (1999, 508, eigen vertaling): “Het buitenlands en veiligheidsbeleid blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten ... in de intergouvernementele pijler van [het Verdrag van Maastricht]”.
9. Deze twee redenen zijn niet uitputtend, maar wel het belangrijkste en meest relevant (zie Majone, 2001).

10. Sancties zijn bijvoorbeeld het niet verlengen van de tijdelijke aanstellingen van de eurocommissarissen en rechters van het Europees Hof, het verlagen van het budget van de supranationale instellingen, of het aanpassen van de Verdragen (Pollack, 2003). In praktijk zijn deze *post hoc* sancties echter lastig toe te passen, omdat de lidstaten het vaak onderling zelf niet eens kunnen worden over de sanctionering van supranationale instellingen.

11. Gemeenschappelijke strategieën over derde landen en regio's werken alleen als ze gedetailleerd zijn en geheim blijven voor derden. De huidige strategieën zijn heel algemeen, openbaar en nauwelijks direct toepasbaar.

12. Bijvoorbeeld respectievelijk: een equivalent van de vereiste van de NAVO om minimaal 2% van het BNP aan defensie uit te geven (naleving via bijvoorbeeld het Hof van Justitie lijkt politiek onmogelijk); dat een supranationale instelling onafhankelijk troepen selecteert voor bepaalde militaire missies; het externe sanctiebeleid wordt via de eerste pijler reeds gecontroleerd door de Europese Commissie.

13. Interviews met ambtenaren van het Raadssecretariaat.

14. Europese Politieke Samenwerking (EPS, 1970-1993) was de voorloper van het GBVB. Dit losse samenwerkingsverband werd oorspronkelijk compleet buiten het Europese Gemeenschappenkader opgezet op basis van een aantal 'Verslagen' en was vooral een informele overlegclub 'door diplomaten voor diplomaten' (Nuttall, 2000, 272, eigen vertaling).

15. Vanuit een theoretisch perspectief kan dit zowel door de rationele 'logica van consequenties' als door de sociologische 'logica van gepastheid' (March & Olsen 1989) verklaard worden.

16. De lidstaten bespraken EPS op het niveau van ministers, politieke directeuren en senior diplomaten.

17. Het Kimberley-proces houdt zich bezig met certificering om de illegale verspreiding van diamanten in conflictregio's tegen te gaan. De Europese Commissie heeft hierover namens de Europese Unie onderhandeld.

18. Commissievoorzitter Hallstein nam een politieke positie in. Dit zou leiden tot de 'lege stoel'-crisis (1965).

19. Als autoriteit op het gebied van de *acquis communautaire* heeft de Commissie hier een informatie voordeel ten opzichte van de lidstaten.

20. Zowel het miljardenontwikkelingsbudget, dat kan worden ingezet voor conflict-preventie, als het GBVB-budget (meer dan 250 miljoen euro) wordt door de Commissie beheerd. Verder zijn er verschillende relevante mechanismen.
21. Bijvoorbeeld hoe stabilisatie- en associatieakkoorden kunnen bijdragen aan de doelstelling van de EDVB-operaties in de Westelijke Balkan.
22. Het Politiek en Veiligheidscomité bestaat uit ambassadeurs van de lidstaten en houdt zich bezig met het GBVB. In de formele hiërarchie valt het net onder COREPER.
23. Interview met ambtenaar van het Raadssecretariaat. Het ging om een tiental ministeriële trojka's (ook EU-Rusland), waarbij Duitsland een staatssecretaris afvaardigde om aan te geven dat Solana de trojka leidde.
24. Daarnaast zijn een aantal andere (militaire) diensten direct aan het persoonlijke kabinet gelieerd.
25. Dit DG Externe Betrekkingen dient niet verwisseld te worden met het DG Externe Betrekkingen van de Europese Commissie.
26. Interviews met ambtenaren van het Raadssecretariaat, de Europese Commissie en de Permanente Vertegenwoordigingen.
27. Interviews met ambtenaren van het Raadssecretariaat.
28. Momenteel bestaat er reeds een kleine *ad hoc* cel, zie: Petrov & Dijkstra (2007).

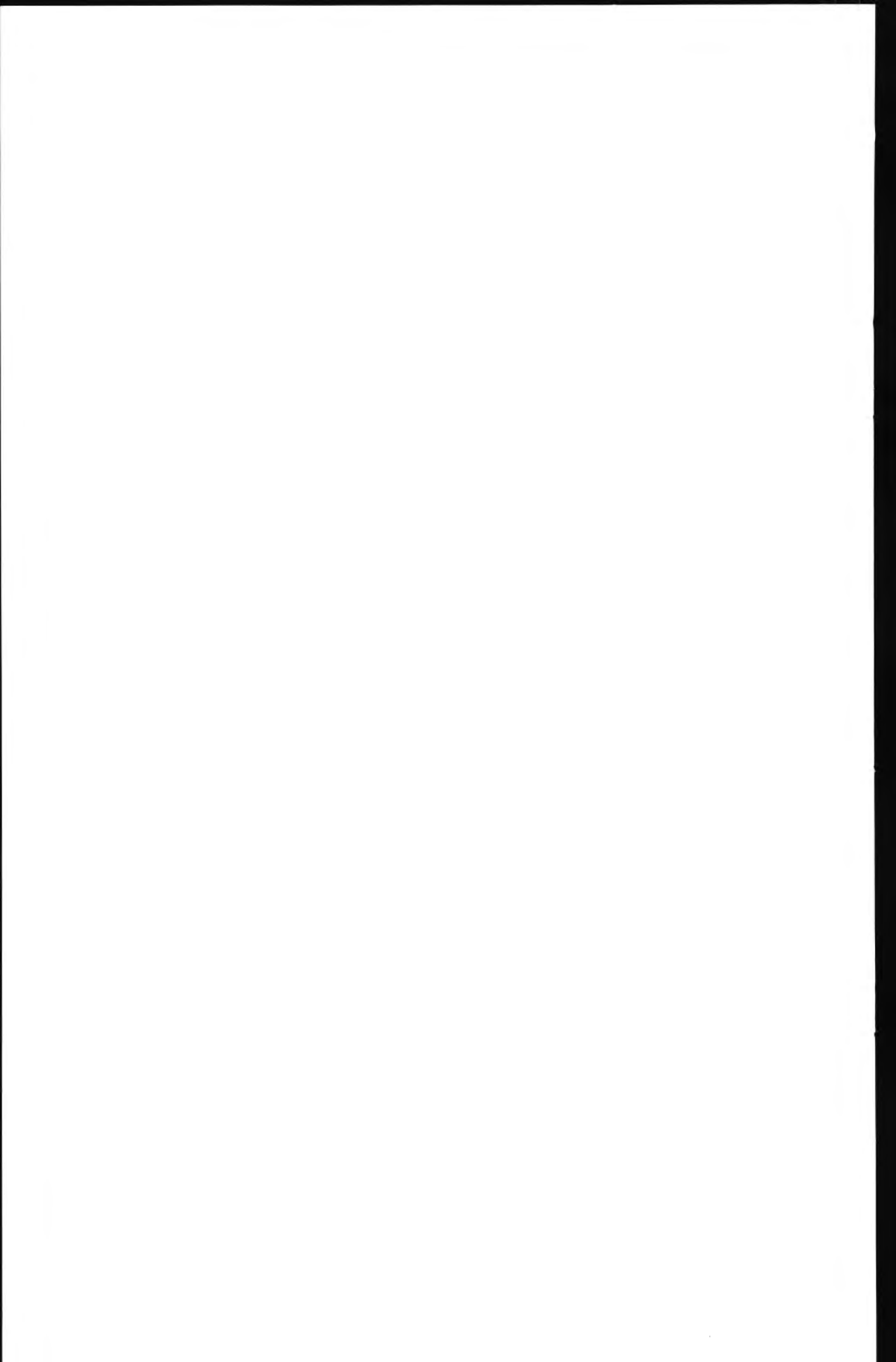
Bibliografie

- Allen, D., & Smith, M. (1990). Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies*, 16 (1), 19-37.
- Arrow, K.J. (1985). The Economics of Agency. In J.W. Pratt & R.J. Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (pp. 37-51). Cambridge: Harvard Business School Press.
- Beach, D. (2004). The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: the Role and Influence of the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 408-439.
- Beach, D. (2005). *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. Londen: Routledge.

- Bull, H. (1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 21 (1/2), 149-170.
- Cameron, F. (1997). Where the European Commission Comes In: From the Single European Act to Maastricht. In E. Regelsberger, Ph. De Schoutheete de Tervarent & W. Wessels (Eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (pp. 99-108). Londen: Lynne Rienner.
- Cameron, F. (2007). *An Introduction to European Foreign Policy*. Londen: Routledge.
- Caporaso, J. (1996). The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory, or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 29-52.
- Carlsnaes, W., Sjursen, H., & White, B. (Eds.) (2004). *Contemporary European Foreign Policy*. Londen: Sage Publishers.
- Christiansen, T., & Vanhoonacker, S. (2008). At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat. *West European Politics*, 31 (4), in print.
- Cosgrove, C.A., & Twitchett, K.J. (Eds.) (1970). *The New International Actors: the United Nations and the European Economic Community*. Londen: Macmillan.
- Dijkstra, H. (2008). The Council Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review*, 13 (2), 149-166.
- Dinan, D. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Duke, S. (2006). *The Commission and the CFSP. EIPA Working Paper*, W/01.
- Elgström, O., & Smith, M. (2000). Negotiation and Policy-making in the European Union – Processes, System and Order. *Journal of European Public Policy*, 7 (5), 673-683.
- Fearon, J., & Wendt, A. (2002). Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. In W. Carlsnaes, T. Risse & B.A. Simmons (Eds.). *Handbook of International Relations* (pp. 52-72). Londen: Sage.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Hill, C.J. (1998). Closing the Capabilities-Expectations Gap? In J. Peterson & H. Sjursen (Eds.). *A Common Foreign Policy for Europe?* (pp. 18-38). Londen: Routledge.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kassim, H., & Menon, A. (2003). The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 121-139.
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keukeleire, S., & MacNaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

- Majone, G. (2001). Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, 2 (1), 103-122.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Merle, M. (1987). *The Sociology of International Relations*. Berg: Leamington Spa.
- Nuttall, S. (1992). *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nuttall, S. (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nuttall, S. (2006). The Commission and European Political Cooperation. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (pp. 341-355). Londen: John Harper.
- Patten, C. (2005). *Not Quite the Diplomat: Home Truths about World Affairs*. Londen: Allen Lane.
- Petrov, P., & Dijkstra, H. (2007). Towards maturity: the recent institutional reform of the ESDP. *CFSP Forum*, 5 (5), 6-9.
- Pollack, M.A. (1997). Delegation, Agency, and Agenda-setting in the European Community. *International Organization*, 51 (1), 99-134.
- Pollack, M.A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Farnborough: Saxon House.
- Smith, K. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, M.E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, M.E. (2005). Implementation: Making the EU's International Relations Work. In C. Hill & M. Smith (Eds.). *International Relations and the European Union* (pp. 154-175). Oxford: Oxford University Press.
- Spence, D. (2006). The Commission and the Common Foreign and Security Policy. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (pp. 356-395). Londen: John Harper.
- Tallberg, J. (2000). The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence. *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), 843-64.
- Tallberg, J. (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? *West European Politics*, 25 (1), 23-46.
- Trondal, J. (2006). Governing at the Frontier of the European Commission: The Case of Seconded National Experts. *West European Politics*, 29 (1), 147-160.
- Wagner, W. (2003). Why the EU's Common Foreign and Security Policy Will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutionalist Choice Analysis of European Crisis Management Policy. *Journal of European Public Policy*, 10 (4), 576-595.

- Wallace, W. (1983). Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System. In H. Wallace & W. Wallace (Eds.). *Policy-making in the European Community* (pp. 403-436). New York: John Wiley.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading (MA): Addison-Wesley.



De Europese Unie: een strategische militaire actor?

Tsjaad als testcase

Sven Biscop en Alexander Mattelaer¹

ABSTRACT

The EU is increasingly developing a grand strategy for framing its external policies in a coherent way. The European Security and Defence Policy offers the EU access to military instruments, enabling it to conduct civilian and military operations. This article investigates to what extent the EU can be qualified as a strategic actor, i.e. having a clear vision of how to act in the security domain and the will to do so. Furthermore, we evaluate whether past practices are leading to the framing of a EU strategic culture. As a test case we offer an in-depth analysis of the planning of EUFOR Tchad/RCA – the most recent and largest autonomous military operation the EU has conducted so far. This shows the progress the EU has made in developing its external posture, but also makes clear there exists a conceptual gap in terms of military strategy, where operational planning remains plagued by ad-hocery.

KEYWORDS: EU, ESDP, Strategic Culture, Military Strategy, EUFOR Tchad/RCA

De Europese Unie (EU) profileert zich ondubbelzinnig als mondiale actor. In het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) beschikt de EU nu over een eigen militaire arm. Onder de vlag van het EVDB werden al meer dan twintig operaties uitgevoerd. De vraag die dit artikel wil beantwoorden is of de EU, op veiligheidsvlak, nu ook als een strategische actor beschouwd kan worden, dit is een actor die beschikt over een duidelijke strategie en de politieke wil vertoont om de beslissingen te nemen en de middelen in te zetten om die strategie ook uit te voeren. Daarmee samenhangend is de vraag of er zich doorheen de 'strategische praktijk' ook een strategische cultuur ontwikkelt op EU-niveau. We zullen eerst ingaan op het potentieel van de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) om als richtinggevende strategie dienst te doen en op de strategische cultuur van de EU. Vervolgens zullen we nagaan of de EU vandaag werkelijk als strategische actor optreedt, door de besluitvorming over de meest recente EVDB-operatie, EUFOR Tsjaad, te analyseren.

1. De missie van de EU

De Europese Veiligheidsstrategie (EVS), aangenomen door de Europese Raad in december 2003, is een ondubbelzinnige verklaring van de ambities van de EU als internationale actor. *“Als unie van [27] staten met meer dan 450 miljoen inwoners die een kwart van het bruto nationaal product (BNP) van de wereld verdienen, en dankzij het uitgebreide gamma aan instrumenten waarover ze beschikt, speelt de Europese Unie onvermijdelijk een rol op het wereldtoneel”*, heet het. De ambitie beperkt zich niet tot handel en ontwikkelingssamenwerking, domeinen waarop de EU al lang een wereldmacht is, maar strekt zich uit tot het politico-militaire: *“Europa moet bereid zijn haar deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de wereld en voor de totstandbrenging van een betere wereld op zich te nemen”*. Het militaire blijft voor de EU echter een ultiem instrument. De nadruk ligt op een holistische aanpak: het benutten van het volledige gamma van externe instrumenten waarover de EU beschikt, om via partnerschappen en multilaterale instellingen een structureel beleid van conflictpreventie en stabilisering te voeren. Zoals de EVS het zegt: *“De beste bescherming van onze veiligheid is een wereld van goed bestuurde democratische staten. De verspreiding van behoorlijk bestuur, steun voor sociale en politieke hervormingen, de aanpak van corruptie en machtsmisbruik, de vestiging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten vormen de beste manier om de internationale orde te versterken”*.

De EVS kan gezien worden als de missieverklaring van de EU. Die missie kan geconceptualiseerd worden via de notie “global public goods” of mondiale publieke goederen (Biscop, 2005). Vier categorieën van “goederen” kunnen onderscheiden worden: fysieke veiligheid (“freedom from fear”), economische welvaart (“freedom from want”), politieke vrijheid (democratie, mensenrechten, de rechtsstaat) en sociaal welzijn (onderwijs, gezondheidszorg, milieu). Deze “goederen” zijn mondiaal, of misschien beter universeel, omdat, tenminste in de Europese visie, iedereen er recht op heeft. Ze zijn publiek omdat het de verantwoordelijkheid is van de publieke overheden, op alle niveaus, om dat recht waar te maken. De enorme kloof tussen “haves” en “have-nots”, zij die wel en zij die geen toegang hebben tot die essentiële publieke goederen, is de grondoorzaak van economische onstabieleit, massale migratiestromen, frustratie en uitsluiting, en extremisme en conflict. In het tijdperk van de mondialisering kan Europa daarvan niet als een eiland afgeschermd worden. Uiteindelijk kan Europa daarom alleen veilig zijn als iedereen veilig is, zoals de titel van de EVS het uitdrukt: *“Een veiliger Europa in een betere wereld”*. In die zin gaat het hier dan ook om echte publieke goederen, in de economische betekenis: je kan ze alleen realiseren door niemand uit te sluiten, maar de toegang van de ene hindert die van de andere niet. De vier dimensies van publieke goederen zijn bovendien onlosmakelijk met elkaar verbonden – om van

één ervan te genieten, moet je toegang hebben tot alle vier – en zijn steeds alle vier aanwezig in elk probleem van buitenlands beleid. Dat is de reden voor de holistische aanpak: wil het duurzame resultaten boeken en niet in symptoombestrijding vervallen, dan moet elk beleid inwerken op de vier dimensies tegelijk.

Een proactief beleid om de ongelijkheid in toegang tot de essentiële publieke goederen te verminderen is de basis van conflictpreventie en stabilisering. Omdat de EU dit niet wil afdwingen, voert ze dat beleid via partnerschappen met andere staten en regio's en via multilaterale instellingen.

2. Benchmark en referentiekader

De EVS is echter meer dan een missieverklaring. Het is ook een strategie in de bestuurskundige betekenis van het woord²: een hulpmiddel voor de beleidsvoering dat, op basis van de waarden en belangen van de EU, de algemene langetermijndoelstellingen en de belangrijkste soorten instrumenten die daartoe gebruikt zullen worden, definieert. Die strategie is het referentiekader voor de dagelijkse besluitvorming in een snel veranderende en steeds complexere internationale omgeving en stuurt de ontwikkeling van de nodige civiele en militaire middelen.

Wanneer men de literatuur van strategische studies raadpleegt, kan verwarring ontstaan over welke lading de term 'strategie' dekt (Heisbourg, 2004; Toje, 2005; Wyllie, 2006). De EVS is inderdaad geen strategie in de nauwe, militaire betekenis van het woord, dit betekent de definitie van hoe het militaire instrument ingezet moet worden om effecten te bereiken die het politieke doel dichterbij moeten brengen. Dat was ook niet de bedoeling: ondanks de misleidende – en misschien verkeerde – titel is het veel meer dan een veiligheids- of defensiestrategie. Het is een buitenlandse of internationale strategie voor het geheel van de externe actie van de EU ("grand strategy"). Omdat de EU op het internationale toneel veel meer is dan een militaire actor, kan een grondige analyse van de EVS zich niet beperken tot het militaire. Zo'n internationale strategie is geen operationeel document, maar moet verder vertaald worden in deelstrategieën, beleid en acties – inclusief een militaire deelstrategie – net zoals dat overigens voor de Nationale Veiligheidsstrategie van de VS het geval is. Bailes (2005) spreekt in dit verband van de inspirerende functie van de EVS ten aanzien van de beleidsvoering. Overigens, als de EVS samen gelezen wordt met de vele al bestaande deelstrategieën en beleidsplannen, heeft de EU een explicieter strategisch concept dan vele lidstaten.

De centrale keuze voor een holistische aanpak die de EU in de EVS maakt is niet nieuw, laat staan revolutionair. De EVS is veeleer de codificatie van een strategi-

sche oriëntatie die al gegroeid was doorheen de praktijk van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), dat tien jaar voor de goedkeuring van de EVS in werking trad en dat zelf zijn wortels heeft in de Europese Politieke Samenwerking (EPS) van de jaren '70 en '80. Hierin ligt precies de sterkte van de EVS: de strategie weerspiegelt een fundamentele consensus tussen de lidstaten, die veel diepere wortels heeft dan de toevallige omstandigheden ten tijde van de goedkeuring van het document in 2003, in volle Irak-crisis.

Natuurlijk is de EVS geen perfecte strategie. De opstellers ervan konden zich enkel op een consensus baseren in domeinen waar die bestond. Over een aantal kwesties blijft de EVS bijzonder vaag, omdat er nog geen, of geen voldoende sterke consensus tussen de lidstaten over bestond. Zo wordt er geen echte keuze gemaakt over de aard van de transatlantische relatie en de mate van autonomie van de EU als internationale actor, noch over de inhoud van de strategische partnerschappen met Rusland, China en anderen. Een ander domein waarover het strategisch denken op EU-niveau onvoldoende ontwikkeld is, betreft de militaire deelstrategie: de condities voor het inzetten van militaire macht onder de EU-vlag, in het kader van het EVDB. De algemene doelstelling om bij te dragen aan de wereldwijde veiligheid is nog niet formeel vertaald in een militair ambitieniveau, noch in duidelijke prioriteiten. Er ontbreekt dus een schakel tussen enerzijds de politieke doelstellingen van de EVS en anderzijds de ontwikkeling van de militaire capaciteiten in EVDB-verband.

3. Strategische cultuur

Als de EU een mondiale actor is, uitgerust met een internationale strategie, kan ook de vraag worden gesteld of er zich op EU-niveau een strategische cultuur ontwikkelt. De EVS stelt alleszins dat *“We moeten een strategische cultuur ontwikkelen die vroegtijdige, snelle en waar nodig krachtige reactie bevordert”*.

Opnieuw stelt zich een definitiekwestie.³ Als strategische cultuur enkel begrepen wordt als de houding ten aanzien van het gebruik van geweld in de uitvoering van de strategie, dan is het makkelijk de zwakke Europese strategische cultuur te veroordelen, want dat is inderdaad een van de minst ontwikkelde domeinen van het strategisch denken in de EU. Bij sommigen lijkt het zelfs alsof enkel een strategische cultuur die het gebruik van geweld benadrukt een sterke of “goede” strategische cultuur kan zijn...⁴ Maar de EU is meer dan een militaire actor en de EVS plaatst strategische cultuur nadrukkelijk in de context van de holistische aanpak: *“Dit geldt voor het gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie, inclusief onze politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en*

ontwikkelingsactiviteiten".⁵ Daarom is, zoals al gezegd, een bredere definitie van strategie nodig en dus automatisch ook van strategische cultuur. Het lijkt zelfs evident dat een concept dat oorspronkelijk ontwikkeld is in de context van de studie van nucleaire strategie tijdens de Koude Oorlog geactualiseerd moet worden, om een nuttig analyse-instrument te zijn voor de wereld van vandaag. Voortbouwend op de definitie van Snyder zoals bewerkt door Gray (2006), definiëren we strategische cultuur als het geheel van ideeën, geconditioneerde emotionele responsen en gedragspatronen met betrekking tot een strategie die de leden van een strategische gemeenschap verworven hebben door opleiding of imitatie en die ze met elkaar delen.

In het geval van de EU is de betrokken strategische gemeenschap zeer heterogeen. Ze omvat diverse actoren op EU-niveau, in de politieke besluitvorming en in de administratie, individuen en collectieve entiteiten, supranationaal en intergouvernementeel. Het gaat onder meer om de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Javier Solana, en diens "Policy Unit"; het Politiek en Veiligheidscomité, het Militair Comité en hun diverse werkgroepen; verschillende diensten in het Secretariaat-Generaal van de Raad, inclusief de Militaire Staf; de Commissie, met name de "Relex-groep" van Commissarissen (die zich met externe betrekkingen bezighouden), en diverse diensten in de verschillende directoraten-generaal. De constante interactie in bijvoorbeeld het Politiek en Veiligheidscomité is een belangrijke factor in het vormen van een strategische cultuur. Omdat een belangrijk deel van de internationale actie van de EU intergouvernementeel blijft en beslissingen door de lidstaten genomen worden, omvat de strategische gemeenschap verder ook de relevante actoren in de 27 hoofdsteden. Sommige lidstaten hebben een sterke nationale strategische cultuur, die onderling sterk kan verschillen, terwijl die van andere lidstaten minder ontwikkeld is. De Europese strategische cultuur is dus een extra laag bovenop het nationale niveau en de twee beïnvloeden elkaar wederzijds. Via de cursussen voor nationale militairen en diplomaten aangeboden door het Europees Veiligheids- en Defensiecollege tracht de EU de Europese strategische cultuur actief te verspreiden in de hoofdsteden.

Deze heterogeniteit laat vermoeden dat een Europese strategische cultuur zich traag zal ontwikkelen en maakt de analyse ervan moeilijker. Toch kan men op basis van een analyse van het discours en vooral de praktijk van de betrokken actoren stellen dat er een collectieve strategische cultuur groeit op EU-niveau, die te onderscheiden is van het nationale niveau. Er bestaat zoiets als een "Europese manier" om met problemen van buitenlandse politiek om te gaan, net zoals het duidelijk is – en misschien zelfs veel evidentier – dat bepaalde manieren van handelen niet geassocieerd worden met de EU of zelfs als in tegenspraak met de aard van de EU gezien worden. Dat betekent niet dat de EU altijd een antwoord zal bieden op elk probleem waarmee ze geconfronteerd wordt, aangezien de lidstaten vaak geen overeenstemming vinden. In dat geval speelt het EU-niveau geen rol en is het aan

elke individuele lidstaat om een beleid te voeren. Maar als er consensus is en een EU-beleid gevoerd wordt, is er een almaar duidelijker idee van *hoe* de EU kan en moet optreden. Zoals opiniepeilingen over bijvoorbeeld de Irak-crisis tonen, wordt dit idee in het algemeen ook gedeeld door de publieke opinie doorheen de EU. In zekere mate exporteert de EU haar strategische cultuur zelfs naar andere organisaties. Het is bijvoorbeeld interessant hoe de NAVO een deel van het EU-discours over de holistische aanpak heeft overgenomen en nu zeer sterk de nadruk legt op de nood aan een geïntegreerde civiel-militaire aanpak, met name in Afghanistan.

De strategische cultuur van de EU is het sterkst wanneer het gaat over het permanente, langetermijnbeleid van stabilisering en preventie. Dat is ook het meest supranationale deel van het EU buitenlandse beleid. Zij is veel minder sterk wanneer het gaat over het gebruik van dwingende instrumenten, vooral het gebruik van geweld. Dit is wellicht ook het punt waarop de nationale strategische cultuur het meest verschilt tussen lidstaten. Sommige tonen een grotere bereidheid om het militaire instrument in te zetten, terwijl andere afkerig staan tegenover elke interventie (wat soms in grondwettelijke beperkingen vertaald is). De ontwikkeling van een sterke EU strategische cultuur lijkt echter vooral door nog een tweede factor belemmerd te worden: lidstaten hebben niet alleen verschillende visies over hoe en wanneer het militaire instrument te gebruiken, maar ook over *wie* dat moet doen, indien nodig. Omdat een aantal meer Atlantisch georiënteerde lidstaten vinden dat geweldsintensieve operaties enkel door de NAVO of *ad hoc*-coalities uitgevoerd kunnen worden, is er vaak geen consensus om onder de EU-vlag op te treden.⁶ De Irakcrisis is hiervan een voorbeeld. Op basis van hun vroeger beleid kan men gerust stellen dat alle lidstaten het erover eens zijn dat het gebruik van geweld een ultiem middel is, dat in principe een mandaat van de VN-Veiligheidsraad vergt. Daar moet dan ook niet de reden gezocht worden van de grote verdeeldheid binnen Europa: die had wel alles te maken met de aard van het trans-Atlantisch partnerschap. Als de VS tot gebruik van geweld besluiten in een situatie waarin de EU dat in principe niet, of nog niet, zou doen, wat heeft dan voorrang voor de EU: vasthouden aan de eigen principes en autonomie of de belangrijkste bondgenoot steunen? De manier waarop de EU nadien de leiding genomen heeft in de onderhandelingen met Iran bewijst dat de lidstaten het ten gronde in grote mate eens zijn over de manier van om te gaan met het proliferatiedebat.

De Paper for Submission to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change bevat een interessante samenvatting van de Europese aanpak. Dit document werd door de Raad van de EU (2004) overgemaakt aan het Panel, door toenmalig VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan opgericht om het collectieve veiligheidssysteem van de VN onder de loep te nemen in de nasleep van de Irak-crisis. De EU bevestigt eerst de holistische aanpak en benadrukt de nood aan zowel economische, poli-

tieke, juridische als militaire instrumenten, evenals de behoefte aan samenwerking tussen staten en internationale organisaties doorheen al deze beleidsdomeinen. In geval van crisissen is een geleidelijk en omvattend proces van interventie vereist, gaande van de versterking van de instellingen en het veiligheidssysteem van het betrokken land en de bevordering van sociaaleconomische ontwikkeling, over civiele missies, tot doelgerichte sancties. Enkel wanneer voortdurende veiligheidsproblemen het vereisen moet uiteindelijk een snelle interventiemacht of vredeshandhavingoperatie gemandateerd worden door de Veiligheidsraad. Dit proces is voor de EU in het bijzonder van toepassing in falende staten of in een scenario van "responsibility to protect" (R2P).⁷

Meyer (2006) besluit in zijn indrukwekkend empirisch onderzoek dat er een nieuwe Europese consensus is dat het gebruik van geweld legitiem kan zijn om kwetsbare etnische groepen te beschermen tegen grootschalige mensenrechtenschendingen. Andere elementen van deze consensus, die hij "humanitarian power Europe" doopt, zijn de noodzaak van een mandaat van de Veiligheidsraad, de nood om "collateral damage" bij de uitvoering van militaire operaties te vermijden, en een visie op gebruik van geweld als ultiem middel. Ook Howorth (2004) stelt vast dat de EU-lidstaten in toenemende mate een geïntegreerd Europees interventionisme aanvaarden, niet alleen in functie van het klassieke nationaal belang, maar ook gesteund op meer idealistische motieven. Freedman (2006) beschrijft dit als een verschuiving van defensieve naar offensieve "liberale oorlogen", die het toenemend belang van mensenrechten en de rechten van minderheden weerspiegelt of, met andere woorden, van het concept van menselijke veiligheid ("human security"), dat de veiligheid van het individu centraal stelt (cf. Matlary, 2006). Het is duidelijk dat interventies om dergelijke redenen ook voor de lidstaten die terughoudender zijn ten aanzien van het gebruik van geweld in toenemende mate aanvaardbaar worden.

De groeiende consensus rond 'Europees interventionisme' leidt ertoe dat de EU, ondanks de blijvende verdeeldheid tussen 'Atlantisten' en 'Europeanisten', meer en meer doet op het terrein. Het is dan ook te vroeg om over een Europese strategische cultuur te spreken in definitieve termen. Telkens wanneer de EU een ander type operatie uitvoert, in een ander deel van de wereld, wordt dat geïncorporeerd in de strategische cultuur, die zich dus in hoge mate al doende ontwikkelt. Dat geldt niet alleen voor de militaire en civiele EVDB-operaties, maar bijvoorbeeld ook voor de EU-reactie op onlusten of politieke onrust in andere landen, zoals na de 'gekleurde revoluties' in Georgië en Oekraïne. De strategische cultuur van de EU groeit dus nog steeds, omdat de EU zelf voortdurend evolueert. De goedkeuring van de EVS in 2003 kan gezien worden als de codificatie van de strategische cultuur zoals die zich tot op dat moment ontwikkeld had. Tegelijk bevordert de EVS de consolidatie en verdere ontwikkeling van de strategische cultuur, omdat ze de aandacht van de

betrokken strategische gemeenschap voor strategische kwesties aanscherpt en zo het strategisch debat promoot.

Strategische cultuur is echter maar één van de factoren die bepalen of en hoe de EU handelt. In de eerste plaats moeten de lidstaten de politieke wil vinden om te handelen, en om te handelen als EU. Niet de ontwikkeling van een strategische cultuur, maar haar beleid en de effectiviteit daarvan bepalen of de EU echt een mondiale macht kan worden. De echte test wordt dan ook afgelegd op het terrein. In wat volgt wordt in detail ingegaan op één concrete casus: de ontplooiing van de operatie EUFOR in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR).⁸ Als meest recente EVDB-operatie zou de besluitvorming hierover het meeste baat gehad moeten hebben bij de consolidering van de strategische cultuur van de EU en de integratie van de doelstellingen van de EVS in het denken van alle betrokken actoren. Handelt de EU in concrete gevallen effectief naar haar strategie en is haar strategische cultuur sterk genoeg om daadkrachtig optreden te bevorderen? Naast het illustreren van de meest actuele stand van zaken biedt een detailstudie als deze ook de meest specifieke inzichten over waar zich conceptuele lacunes situeren in het beleidsproces. Deze kunnen vervolgens bijdragen tot een beter begrip van de operationele praktijk van de EU in het algemeen.

Militaire operaties onder de vlag van de EU vormen een relatief nieuw gegeven. De eerste operaties werden in 2003 gelanceerd. Enerzijds gaat het om NAVO-operaties in de Balkan die door de EU overgenomen werden: operatie Allied Harmony in Macedonië werd EU-operatie Concordia in 2003, en de Stabilisation Force (SFOR) in Bosnië werd EU-operatie Althea in 2004. Voor deze operaties maakte de EU evenwel gebruik van de commando- en controlestructuur van de NAVO. Anderzijds vatte de EU ook autonome operaties aan op het Afrikaanse continent. Tot tweemaal toe ontplooiden EU-troepen operaties in de Democratische Republiek Congo: operatie Artemis in 2003 was instrumenteel in het tijdelijk versterken en uitbreiden van de VN-vredesmissie aldaar en EUFOR RD Congo stond de blauwhelmen bij in het beveiligen van het verkiezingsproces in 2006 (Mattelaer, 2007). Het is in de rij van autonome operaties dat de nieuwe missie naar Tsjaad zich situeert. Kwantitatief is het de tot dusver grootste autonome operatie van de EU en kwalitatief de meest uitdagende wanneer men de volatiliteit van de politieke situatie en de geografische context in acht neemt.⁹

4. De ontstaansgeschiedenis van EUFOR Tchad / RCA

Op 28 januari 2008 lanceerde de Raad van de EU de operatie EUFOR Tchad/RCA. Aan deze beslissing ging echter een maandenlang debat vooraf over het *hoe* en

waarom van deze missie. Over het slagen van de missie, die verondersteld wordt één jaar te duren, is het uiteraard te vroeg om te oordelen. Het voorafgaande debat is echter illustratief voor het bestuderen van de strategie in zowel brede bestuurskundige als militair-technische zin. In beide gevallen gaat het om conceptuele beleidsplanning. De concrete – in militair jargon ‘tactische’ – implementatie daarvan belichaamt reeds een andere dimensie, het domein van de humanitaire en militaire professional, dat wel minstens even belangrijk is voor het behalen van succes.¹⁰ Wat het politieke besluitvormingsproces aangaat is het de beleidsvoorbereiding die telt: welke beleidsinstrumenten worden ingezet met welke doelstelling, in welke verhouding tot elkaar en in welke rol relatief tot het bereiken van de gekozen doelstellingen? Hier is dan de vraag in welke mate de EVS en de strategische cultuur een rol spelen.

Het idee van een militaire operatie in Tsjaad en de CAR ter beheersing van de regionale spillover van het conflict in Darfur circuleerde sinds de zomer van 2007 in de pers. Op 19 juli werd de president van Tsjaad, Idriss Deby, ontvangen in Parijs. Op 23 juli gaven de Europese ministers van Buitenlandse Zaken groen licht voor het aanvatten van de concrete militaire planning van een operatie die in oktober 2007 van start zou gaan. In dezelfde periode werd de versterking van de vredesmacht in Darfur besproken en goedgekeurd: de vredesmacht van de Afrikaanse Unie zou substantieel versterkt worden en deels overgenomen door de VN (met de ‘hybride’ vredesmacht UNAMID als resultaat). Het aanpakken van de regionale context, die het best beschreven kan worden als één van *proxy warfare* tussen Tsjaad en Soedan,¹¹ werd beschouwd als een vereiste om zowel het eigenlijke conflict in Darfur in te dijken als om de humanitaire neveneffecten daarvan – met name massale vluchtelingenstromen in Tsjaad – te verzachten. In Tsjaad en de CAR waren namelijk zo’n 240.000 Soedanese vluchtelingen binnengestroomd, gecombineerd met grote aantallen ‘binnenlandse’ vluchtelingen ten gevolge van de ontwrichte lokale situatie (173.000 in Tsjaad en 43.000 in de CAR).¹²

De eerste stap in de planning van de operatie, het bereiken van overeenstemming over het *Crisis Management Concept* (CMC),¹³ verliep moeizaam (Taylor, 2007). Wat de militaire reactie betreft, werden door de EU Militaire Staf (EUMS) drie strategische opties ontwikkeld. Een eerste optie was een kleinschalige militaire aanwezigheid met een opdracht die zich hoofdzakelijk tot observatie zou beperken. Deze ‘zachte’ aanpak zou een 1.500 manschappen vergen en geen militair ingrijpen beogen indien zich geweld zou voordoen. De tweede optie was een snelle crisis-interventie. Hierbij zou de EU-strijdmacht een initieel schokeffect teweegbrengen om rebellen en bandietenbendes te intimideren, en vervolgens de controle over het gebied overnemen en stabiliteit en ordehandhaving verstrekken. Deze optie zou minstens 4.000 manschappen vergen en veel meer middelen (vuurkracht, lucht-

steun, enz.) en logistieke ondersteuning (met name transport). De derde optie was een graduele opbouw van een observerende aanwezigheid naar een meer robuuste stabilisatiemacht. Dit zou een minder agressieve uitstraling geven, de logistieke kostprijs drukken en na verloop van tijd toch de mogelijkheid geven om aan eigenlijke ordehandhaving te doen en in te grijpen bij geweld tegen vluchtelingen. De keuze tussen deze verschillende opties belichaamde een politieke beslissing van hoe met de situatie om te gaan, maar had tevens belangrijke implicaties wat betreft de vereiste militaire en financiële middelen. Op 25 september 2007 gaf de VN-Veiligheidsraad middels Resolutie 1778 een mandaat aan een VN-politiemacht (MINURCAT)¹⁴ en een EU militaire operatie die de initiële stabilisatie van het gebied voor haar rekening zou nemen. Op 15 oktober nam de Raad van de EU (2007) met een gemeenschappelijk optreden *la décision d'y aller*. Uiteindelijk werd onder Franse druk gekozen voor de derde, graduele optie – ook al was het niet duidelijk wie dan wel de vereiste middelen zou leveren. Vanaf dan ontspan zich een diplomatiek steekspel over de verschillende nationale bijdragen van geïnteresseerde lidstaten.

Dat Frankrijk een voorname rol zou spelen in de operatie was van in het begin duidelijk. Als voormalige koloniale macht heeft Frankrijk een grote dosis lokale expertise en politieke belangstelling voor de situatie.¹⁵ Daarnaast had Frankrijk onder een bilateraal militair akkoord met het regime in N'Djamena reeds een militaire aanwezigheid ter plekke (*Opération Epervier*). Tot slot bood Frankrijk vrijwel meteen het Operatie Hoofdkwartier in Mont Valérien aan voor het plannen en leiden van EUFOR.¹⁶ Tegelijk wilde Parijs voorkomen dat EUFOR een Franse operatie onder Europese vlag zou worden: andere lidstaten zouden ook een aanzienlijk gewicht voor hun rekening moeten nemen. Zweden werd aanvankelijk verwacht een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de operatie. De Nordic Battlegroup (onder Zweedse leiding) zou namelijk in de eerste helft van 2008 stand-by staan in het rotatieschema van de snelle reactie strijdkrachten van de EU. Ten gevolge van binnenlandse politieke turbulentie bleek dit echter niet haalbaar. Op de bijeenkomst van EU-defensie ministers in Evora op 28 september gaven enkele lidstaten, met Ierland op kop, wel kleinere toezeggingen maar bleef er een structureel tekort aan middelen bestaan. Vooral inzake tactisch luchttransport (met name helikopters), genietroepen en veldhospitaalcapaciteit bleven gebreken bestaan. Uiteindelijk verklaarde Frankrijk zich bereid om de Franse bijdrage te verhogen om de missie te kunnen laten doorgaan. EUFOR werd daardoor 3.700 man sterk, met een forse Franse bijdrage van ongeveer 2.000 man¹⁷ en bijkomende contingenten van Ierland (400), Polen (400), Zweden (200), Roemenië (200) en meerdere kleinere bijdragen. In totaal zouden er 14 EU-lidstaten op het terrein actief zijn en 22 Europese nationaliteiten op het hoofdkwartier in Mont Valérien. Om het tekort aan helikopters aan te vullen kwam ironisch genoeg Rusland de EU ter hulp (Zecchini, 2008b).

Op militair-technisch vlak was van in het begin duidelijk dat EUFOR een complexe onderneming zou worden. Enerzijds zijn de uitdagingen op logistiek vlak enorm. Het grensgebied tussen Tsjaad en Soedan ligt immers zeer ver van zeehavens verwijderd (1.900 km van de Atlantische Oceaan) en beschikt slechts over een kleine luchthavencapaciteit en een bijzonder minimale wegeninfrastructuur. Zowel water als brandstof zijn ter plaatse bijzonder schaars en moeten dus mee ingevoerd worden. Ten gevolge van deze factoren kon een lange ontplooiingstijd verwacht worden (Seibert, 2007). Anderzijds was er de kwestie van militaire strategie. Het VN-mandaat gaf EUFOR 3 opdrachten mee: (i) het beschermen van de burgerbevolking, met name de vluchtelingen, (ii) het faciliteren van de verstrekking van humanitaire hulp en (iii) het beschermen van het VN-personeel en -materieel. Het strategische objectief werd een *Safe and Secure Environment* (SASE) genoemd.¹⁸ Om dit te bekomen zou EUFOR een afschrikkende aanwezigheid (*une force dissuasive*) moeten vormen. Dit belichaamt het idee dat het dreigement van een militaire vergelding de lokale rebellen zou ontraden van ongewenste daden te stellen, zoals het plunderen van vluchtelingenkampen en het overvallen van humanitaire konvoien. Inzake 'vergelding' zou de EU beroep kunnen doen op Franse luchtsteun (Zecchini, 2008a).

Na meer dan een half jaar aan voorbereidingen ging EUFOR op 28 januari officieel van start. Slechts luttele dagen later zetten de Tsjadische rebellen, sterk gekant tegen de ontplooiing van EUFOR, een offensief in tegen de hoofdstad N'Djamena. Na enkele dagen van gevechten (1-4 februari 2008) wist het regime van president Deby met indirecte Franse ondersteuning inzake inlichtingen en bevoorrading de rebellen terug te slaan. De EUFOR-ontplooiing, tijdelijk stopgezet tijdens de gevechten, kon hervatten op 12 februari. Kort daarna raakten Franse militairen betrokken bij schermutselingen met Soedanese strijdkrachten rond het grensgebied. Hierbij kwam voor het eerst een militair onder EU-vlag om het leven. Op 17 maart bereikte EUFOR "Initial Operational Capability", met ongeveer de helft van de militairen ter plaatse, en ging het mandaat van 12 maanden officieel in. Ondanks deze niet bepaald vlekkeloze start is het te vroeg het bilan op te maken van de operatie als geheel. De beleidsvoorbereiding en planning kunnen we echter wel toetsen aan de verwachtingen van een strategische cultuur.

5. EUFOR als testcase van een Europese strategische cultuur

Enerzijds kan men stellen dat de planning die de EUFOR-missie voorafging, inhoudelijk beantwoordt aan de EVS en in de lijn ligt van de ontluikende Europese strategische cultuur. Er is uiteraard een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. In de

geest van het effectief multilateralisme geproclameerd door de EVS wordt nauw met de VN samengewerkt. Er is immers sprake van de combinatie van een militaire EU-operatie en een VN-politiemacht. EUFOR is daarenboven complementair aan UNAMID ter vervollediging van het beheer van de regionale crisis. Naast de institutionele samenwerking wordt er in het functionele domein een alomvattende, holistische aanpak nagestreefd. De militaire bijdrage van EUFOR en politionele rol van MINURCAT worden vergezeld van financiële middelen voor ontwikkeling en reconstructie: zo maakte de Europese Commissie in het 10^e Europese Ontwikkelingsfonds €299 miljoen vrij voor Tsjaad en €137 miljoen voor de CAR over een periode van vijf jaar. Men kan opmerken dat EUFOR een operatie van bescheiden omvang wordt. Relatief ten aanzien van het aantal vluchtelingen is EUFOR echter redelijk robuust en kan ze de vergelijking met grotere vredesoperaties in een groot-schaliger theater meer dan doorstaan.¹⁹ De frase in de EVS dat de EU indien nodig krachtadig moet optreden krijgt aldus een concrete invulling. Daarnaast dient een EU optreden onpartijdigheid hoog in het vaandel te dragen. Wanneer de missie geleid wordt door de voormalige koloniale macht en militaire bondgenoot van het bestaande regime in Tsjaad, heeft de EU uiteraard de schijn tegen. De verklaringen van de lokale (Franse) bevelvoerder van EUFOR, Brigade-Generaal Ganascia, dat EUFOR de rebellen geen strobreed in de weg zou leggen zolang ze geen bedreiging voor de burgerbevolking vormen, toont echter aan dat de EU in een complexe situatie duidelijke lijnen wil trekken. Tot slot kan men ook het argument aanhalen dat EUFOR, zoals elke militaire operatie, de EU meer en meer op het schaakbord plaatst als een strategische actor met een eigen identiteit.

Anderzijds kan men verschillende van de reeds vernoemde elementen ook kritisch bekijken. De kwestie van onpartijdigheid blijft bijvoorbeeld erg dubieus. In hetzelfde theater is namelijk een formeel neutrale EU-operatie aan het werk, geleid door Frankrijk, en een niet-neutrale operatie onder Franse vlag. Wanneer dezelfde soldaten eenvoudigweg van insigne wisselen, kan men de vraag stellen of een duidelijk onderscheid in praktijk wel mogelijk is. Daarnaast is ook het Franse overwicht in de militaire EVDB-pijler, zowel inzake de keuze van de missies als in de nationale bijdrage daaraan, op langere termijn problematisch te noemen. Wanneer de autonome militaire operaties van de EU steeds door Frankrijk geïnitieerd en gedomineerd worden, is de kritiek uiteraard niet van de lucht dat het slechts om een Europeanisering van Frans Afrikabeleid zou gaan, al moet gezegd dat niets natuurlijk andere lidstaten belet om ook EU-operaties voor te stellen.

Op conceptueel vlak kan dit Franse overwicht ook gezien worden als het complement van een Europese lacune op vlak van militaire (deel)strategie. In het geval van EUFOR wordt een beroep gedaan op het concept van 'overbruggingsoperatie' – een van de weinig expliciete elementen van gemeenschappelijke EU militaire doctrine

– die voorziet dat een EU-operatie ontplooid wordt in afwachting van een door een andere organisatie geleide missie.²⁰ In het geval van EUFOR kan men echter de vraag stellen in welke mate dit concept niet oneigenlijk wordt toegepast omdat er niets beter voorhanden is: over de opvolging van EUFOR door de VN na één jaar – de andere zijde van de brug – was tijdens het planningproces geen duidelijkheid.²¹ De gekozen militaire strategie van afschrikking kan eveneens vanuit dit perspectief bekeken worden. Ontrading of afschrikking is een kernelement van de Franse doctrine in stabilisatieoperaties.²² Men kan echter de vraag stellen in welke mate afschrikking als een militaire strategie van de EU kan doorgaan. Afschrikking veronderstelt namelijk dat tot escalatie wordt overgegaan indien zich geweld voordoet. Afschrikking hangt af van de geloofwaardigheid van de dreiging van vergelding. Toen in 2004 Franse stellingen in de Ivoorkust al dan niet opzettelijk gebombardeerd werden, werd dit prompt gevolgd door de volledige vernietiging van de Ivoiraanse luchtmacht door de Franse luchtmacht. In Tsjaad is het dreigement wel militair geloofwaardig – het *Armée de l’Air* kent het lokale luchtruim zeer goed – maar het blijft politiek een open vraag of de EU indien nodig een open conflict met de rebellengroepen zou aangaan. Daarenboven is er discussie over de reikwijdte van afschrikking als een effectieve strategie ter bescherming van de burgerbevolking: waar wordt immers de drempel gelegd wanneer er tot vergelding wordt overgegaan – bij een bedreiging van de eigen troepen of een bedreiging van de te beschermen bevolking (cf. Seibert, 2007)?

6. Conclusie: de nood aan een EU militaire strategie

De EUFOR-missie in Tsjaad en de CAR toont aan dat de EU zich steeds verder ontwikkelt als strategische militaire actor. De schaal mag bescheiden genoemd worden, maar de ontwikkeling zet zich voort naar geleidelijk grotere, complexere en uitdagender operaties. De EU, geheel conform de EVS, meet zich steeds meer een geïntegreerde civiel-militaire identiteit aan. Er blijven uiteraard pijnpunten bestaan: de EU concurreert als institutioneel vehikel voor het uitvoeren van militaire operaties met de NAVO en komt bijgevolg voornamelijk in beeld wanneer niet de VS maar Frankrijk de leidende rol opneemt. Het zou voor de EU uiteraard gezonder zijn wanneer deze verantwoordelijkheid breder gedragen zou worden, maar het is onduidelijk hoe dit onder de huidige veiligheidscontext zou kunnen gebeuren. Inhoudelijk beantwoordt de missie echter volledig aan de EVS. Wat wel duidelijk is, is dat de Europese strategische cultuur nog niet zo sterk is dat er ook snel tot daadkrachtige beslissingen kan overgegaan worden, zoals het maandenlange debat over het beschikbaar stellen van enkele helikopters aantoont.

Waar dan ook een grote vooruitgang te boeken zou zijn is de vertaling van de EVS in een militaire deelstrategie. Dit zou uiteraard meer behelzen dan de concrete

strategie van een operatie. Een dergelijk document zou een overzicht schetsen van wanneer en hoe de EU het militaire instrument zou kunnen inzetten. *Wanneer* militaire macht wordt aangewend is uiteraard een politiek zeer gevoelige discussie waar niet *a priori* consensus over gevonden kan worden. Dit wil echter niet zeggen dat een aantal basisparameters, zoals de aanwezigheid van een VN-mandaat voor operaties buiten Europa, niet gecodificeerd kan worden. Belangrijker is echter de vraag *hoe* militaire macht aangewend kan worden, i.e. hoe de aanwezigheid van EU-troepen politieke effecten kan sorteren. Dit is een meer conceptuele oefening die nooit bindend is – en aldus politiek meer haalbaar – maar wel intellectuele verfijning kan bieden voor het gebruik van een inherent bruut en politiek gevoelig beleidsinstrument. De EU-lidstaten hebben natuurlijk verschillende militaire tradities in functie van hun eigen geschiedenis en positie in de internationale omgeving. Wanneer de strategische context aan het begin van de 21^{ste} eeuw echter gekenmerkt wordt door nieuwe en weinig gekende uitdagingen zoals energieveiligheid, internationaal terrorisme en complexe humanitaire operaties, waarbij de grens tussen vredeshandhaving, reconstructie en ‘counterinsurgency’ voortdurend verschuift, dan is er sprake van een conceptueel wit bord. Het uitwerken van een algemene militaire strategie zou enerzijds een vrijblijvende denkoefening zijn, maar anderzijds concrete elementen leveren van hoe operaties uit te voeren. Wanneer op basis van een specifieke situatie de principiële beslissing is genomen om troepen in te zetten, zouden eigenlijke operaties inzake planning en uitvoering over grondig bestudeerde bouwstenen kunnen beschikken in plaats van te moeten terugvallen op een eclectische mix van nationale elementen.²³

Als strategische actor is de EU nog jong en in volle ontwikkeling. De EVS in 2003 kan terecht als een mijlpaal en strategisch ijkpunt de geschiedenis ingaan. In de politico-militaire dimensie is elke operatie een kleine stap verder in een gevoelig leerproces. De planning van de Tsjaad-operatie toont zowel aan hoeveel vooruitgang reeds is geboekt als waar die nog ontbreekt. De implementatie van de EVS, zowel in haar bestaande als ideale vorm, kan best geanalyseerd worden aan de hand van specifieke deelstrategieën. Dit behelst zowel reflectie over de holistische aanpak als over welke rol elk instrument te vervullen heeft. Wat de militaire operaties betreft, is er alvast overduidelijk nood aan meer militair-strategisch debat.

Noten

- 1 Dr. Sven Biscop is senior research fellow in Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel en gastprofessor voor Europese veiligheid aan

het Europacollege in Brugge. Alexander Mattelaer is als onderzoeker verbonden aan het Institute for European Studies van de Vrije Universiteit Brussel.

2 Een betekenis die niet zo breed is dat ze de mening van Strachan (2005, 34) bevestigt dat het woord strategie zo universeel gebruikt wordt dat het alle betekenissen verloren heeft.

3 Gray (2006) merkt op dat het verbazend is hoe academici erin slagen om een op zichzelf al vaag concept als strategische cultuur nog onbegrijpelijker te maken. Booth (2005) drukt het positiever uit: het concept toepassen is volgens hem een kunst, eerder dan een wetenschap.

4 Zie noot 3.

5 Howorth (2007, 178) verkiest de term 'security culture', omdat die politiek neutraler is en meer geschikt als label voor het denken dat zich in de EU ontwikkelt.

6 Giegerich (2006, 84-85) maakt dit duidelijk wat het VK betreft. Volgens hem is er een opvallende overlapping tussen de Britse strategische cultuur en het EVDB, behalve wat betreft het kader voor samenwerking, waar de Britten traditioneel de NAVO verkiezen.

7 R2P, aanvaard door de Algemene Vergadering van de VN in 2005, betekent dat wanneer een staat zijn bevolking niet kan of wil beschermen tegen, of zelf de aanstichter is van genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid, de internationale gemeenschap, vertegenwoordigd door de Veiligheidsraad, een verantwoordelijkheid tot bescherming heeft, die voorrang heeft op de nationale soevereiniteit en zonodig met militaire middelen moet waargemaakt.

8 De officiële afkorting is 'EUFOR Tchad/RCA'. In wat volgt wordt 'EUFOR' gebruikt.

9 Van alle voorbije operaties kan enkel Artemis een echte crisisinterventie genoemd worden. Het gebied dat beveiligd diende te worden, beperkte zich echter tot de stad Bunia. Daarnaast bood Uganda een veilige basis van waaruit de operatie geleid kon worden.

10 De klassieke auteurs inzake strategie zoals Clausewitz (2007) merken uiteraard op dat strategie en tactiek steeds in elkaar overvloeien, niet altijd even duidelijk te onderscheiden zijn, maar toch wezenlijk verschillend zijn.

11 Beide overheden verlenen steun aan rebellenbewegingen die gericht zijn tegen het centrale gezag van de andere staat.

12 Deze cijfers (afkomstig uit AFP 2008) zijn uiteraard ruwe schattingen en verschillen licht naargelang de bron; als totaal aantal vluchtelingen is het cijfer van 400.000 wijdverspreid.

13 Het *crisis management concept* van een operatie is de eerste schets van de beleidsrespons van de EU ten aanzien van een crisissituatie. Het CMC behelst de verschillende pijlers van de EU en maakt aldus de keuze welke beleidsinstrumenten het meest geschikt zijn om een crisissituatie het hoofd te bieden. Wanneer vervolgens door een gemeenschappelijk optreden van de Raad tot een militaire respons besloten wordt, kan het CMC een expliciet militaire vertaling krijgen in een "Concept of Operations" (CONOPS) en vervolgens een gedetailleerd "Operation Plan" (OPLAN). Het CMC voor EUFOR werd uiteindelijk goedgekeurd op 12 september 2007.

14 MINURCAT (*Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad*) zou gaan bestaan uit 300 trainers voor politiepersoneel.

15 Franse diplomaten benadrukten dat Frankrijk slechts minimale economische belangen heeft in het gebied. Olie-exploitatie in Tsjaad gebeurt bijvoorbeeld onder leiding van een door ExxonMobil geleid consortium.

16 Londen zou zich namelijk hebben verzet tegen de activatie van het EU Operatie Centrum in Brussel – de embryonale planningcel in de EUMS, die in functie van een crisissituatie kan worden uitgebreid tot een klein militair hoofdkwartier (Zecchini, 2007).

17 Wat betreft de Franse bijdrage kan worden opgemerkt dat deze deels bestond uit het 'rehaten' van soldaten die reeds ter plekke waren in het kader van Epervier. Het zou om zo'n 550 soldaten gaan die van insigne wisselden (Labaki, 2008).

18 Persconferentie van de Operatie Commandant Luitenant-Generaal Patrick Nash, Brussel, 29 januari 2008.

19 De verhouding tussen de troepensterkte van een interventiemacht en het bevolkingsaantal geldt als een van de belangrijkste criteria in het inschatten van het noodzakelijke troepenaantal (Quinlivan, 1995).

20 Het concept van "bridging operation" werd uitgewerkt in een beleidspaper aangenomen door de Europese Raad (2004).

21 Het regime van Deby lijkt bijzonder ambivalent te staan tegenover een betekenisvolle VN-aanwezigheid. Bovendien zou een opvolgingsoperatie door de VN voor het

chronisch ondergefinancierde en overbelaste VN Department of Peacekeeping Operations een bijkomende uitdaging vormen.

22 Men kan ter vergelijking ook denken aan de robuuste versterking van de UNIFIL-operatie in Libanon in de zomer van 2006, waarbij de ontplooiing van Franse *Leclerc*-gevechtstanks eveneens beschreven werd met verwijzing naar hun rol inzake ontrading (IHT, 2006).

23 Ter vergelijking kan men ook denken aan de symbolisch geladen vraag naar een meer uitgebouwde militaire stafstructuur, waarbij het in essentie om dezelfde kwesties van routine, expertise en procedures draait.

Bibliografie

- AFP (2008, 10 januari). *Force européenne au Tchad: la France propose des moyens supplémentaires*.
- Bailes, A. (2005). *The European Security Strategy – An Evolutionary History*. Stockholm: SIPRI (Policy Paper 10).
- Biscop, S. (2005). *The European Security Strategy – A Global Agenda for Positive Power*. Aldershot: Ashgate.
- Booth, K. (2005). Strategic Culture: Validity and Validation. *Oxford Journal on Good Governance*, 2 (1), 25-28.
- Clausewitz, C. von (2007). *On War*. Vert. M. Howard & P. Paret; B. Heuser (Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Europese Raad (2004, 17-18 juni). *EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*. Brussel: Europese Raad.
- EVS (2003, 12 december). *Een veiliger Europa in een betere wereld: Europese Veiligheidsstrategie*. Brussel: Europese Raad.
- Freedman, L. (2006). *The Transformation of Strategic Affairs*. London: IISS (Adelphi Paper 379).
- Giegerich, B. (2006). *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*. Baden-Baden: Nomos.
- Gray, C.S. (2006). *Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture*. Fort Belvoir (Va.): Defense Threat Reduction Agency.
- Heisbourg, F. (2004). The 'European Security Strategy' is not a security strategy. In S. Everts et al. (Eds.), *A European Way of War* (pp. 27-39). London: Centre for European Reform.

- Howorth, J. (2004). Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy. *West European Politics*, 27 (2), 211-234.
- Howorth, J. (2007). *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- IHT (2006, 12 september). French put tanks ashore for UN role in Lebanon. *International Herald Tribune*.
- Labaki, M. (2008, 27 februari). Karel De Gucht évalue les risques de l'EUFOR. *Le Soir*.
- Matlary, J.H. (2006). When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? *Security Dialogue*, 37 (1), 105-121.
- Mattelaer, A. (2007). EUFOR RDC and the Development of the ESDP. *Studia Diplomatica*, 60 (3), 73-89.
- Meyer, C.O. (2006). *The Quest for a European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Quinlivan, J. (1995) Force Requirements in Stability Operations. *Parameters*, XXV (4), 59-69.
- Raad van de EU (2004, 17-18 mei). *Paper for Submission to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Brussel: Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen.
- Raad van de EU (2007). Gemeenschappelijk optreden 2007/677/GBVB van de Raad van 15 oktober 2007 inzake de militaire operatie van de Europese Unie in de Republiek Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek. *Publicatieblad van de Europese Unie*, L279/21.
- Seibert, B.H. (2007). *African Adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic*. Cambridge (Ma.): MIT Security Studies Program.
- Strachan, H. (2005). The Lost Meaning of Strategy. *Survival*, 47 (3), 33-54.
- Taylor, S. (2007, 6 september). Political dissent could delay EU military mission to Chad. *European Voice*.
- Toje, A. (2005). The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal. *European Foreign Affairs Review*, 10 (1), 117-133.
- Wyllie, J.H. (2006). Measuring up: the Strategies as Strategy. In R. Dannreuther & J. Peterson (Eds.), *Security Strategy and Transatlantic Relations* (pp. 165-177). London: Routledge.
- Zecchini, L. (2007, 25 september). Paris peine à obtenir des soldats d'autres pays de l'Union. *Le Monde*.
- Zecchini, L. (2008a, 13 maart). Les militaires français tirent les leçons de la 'bataille de N'Djamena'. *Le Monde*.
- Zecchini, L. (2008b, 13 maart). Moscou offre sa coopération en Afghanistan et au Tchad. *Le Monde*.

DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

- ESSAY:
Het is stil waar het nooit waait 169
*Online politieke fora als bakermat
van publieke opinie*
Peter Thijsen

- SYMPOSIUM:
**Schrijven is blijven of toch maar
publish or perish?** 179
*Wetenschappelijk publiceren
in het Nederlands*
Stefaan Walgrave, Hans Oversloot
en Patrick Stouthuysen

- BOEKBESPREKING:
Waarom delen met zo velen? 193
*De spanning tussen de uitbreiding en
de verdieping van de Europese Unie*
Jan Beyers

Het is stil waar het nooit waait

Online politieke fora als bakermat van publieke opinie

Peter Thijssen¹

Man is least himself when he talks in his own person.

Give him a mask, and he will tell you the truth.

Oscar Wilde

Inleiding

Onlangs riepen de Belgische senatoren Schelfhout en Van Den Driessche op om de zogenaamde *hatemail* te weren van nieuwssites. Nog voor de inkt van hun opiniestuk (*De Morgen*, 26 februari 2008) goed en wel was opgedroogd, verschenen reeds de eerste reacties op de weblogs en internetfora. Zo liet *Parmenides* op *LVB.net* weten dat de betrokkenen slechts “stemknophoeren” zijn: “Dat ze maar eerst eens beginnen met zich af te vragen of ze hun werk goed doen: goede wetten stemmen”. Op de *Freedom of Speech weblog* viseert *Bolle* dan weer specifiek Pol Van Den Driessche²: “Zotte polle zoals ze bij ons zeggen, is den grootste zeveraar die in Brugge rondloopt. Tis een cercletrutte eerste klas en een bleiter zoals glenn feestneus deboeck”. We nemen aan dat de betrokken senatoren zich na het lezen van deze persoonlijke aantijgingen meer dan ooit in hun gelijk gesterkt voelden. In ieder geval voerden ze hun pennenstrijd in de daarop volgende weken en maanden nog behoorlijk op (*De Standaard*, 10

& 16 april 2008). Begin april verzonden ze bijvoorbeeld samen met de interculturele vereniging Kif Kif een petitie en een open brief naar de hoofdredacteurs en uitgevers van kranten en weekbladen (www.stopracismeopmediasites.be). Hierin namen ze het nogmaals expliciet op tegen de anonieme haatdragende, schokkende en ronduit racistische interventies op mediasites.

Voor de actievoerders is de anonimiteit die aan de posters het aura van onaantastbaarheid geeft de kern van het probleem. Ze richten zich dan ook tegen het gebruik van zogenaamde *nicknames*. Dit zijn schuilnamen of pseudoniemen die de identiteiten verhullen van de *bloggers* en *posters* die het internet bevolken. Deze *nicks* maken het inderdaad mogelijk om in alle anonimiteit zijn meest intieme gedachten wereldkundig te maken. Op zichzelf zijn die intieme gedachten wellicht al vaak confronterend. Maar het zijn vooral de weinig verhullende en directe verwoordingen die ze moeilijk verteerbaar maken, vooral dan voor diegenen die op de korrel

worden genomen. Zoals in de nacht soms dingen gebeuren die het daglicht niet mogen zien, zo stimuleert de cyberanonymiteit eveneens mensen om verwoordingen te hanteren die ze in *face-to-face* contacten nauwelijks gebruiken. Daarom wordt voorgesteld om die cyberanonymiteit aan banden te leggen, zodat virtuele discussies ook aan minimale welvoegelijkheidsregels en beleefdheidsnormen zouden voldoen.

In dit essay zullen we argumenteren dat dit goedbedoelde initiatief voorbijaagt aan de onmiskenbare waarde van anonieme internetdiscussies. In een eerste deel zullen we aantonen dat de anonimiteit die de *nickname* garandeert, een wezenlijk onderdeel is voor de deelnemers aan internetdiscussies: "*Zonder nick, niks discussie*". Het beteugelen van de cyberanonymiteit is dan ook vergelijkbaar met het instellen van een avondklok. Hoewel een avondklok meestal een effectieve remedie is tegen nachtbrakerij, ontzegt het de bevolking tegelijkertijd cruciale uitlaatkleppen en vruchtbare sociale contacten die beter gedijen in het nachtelijke duister, zoals bijvoorbeeld feest en dans. Als het licht aangaat op een fuif, is het gedaan met feesten. Of nog, als men de kap van de rups verwijdert, verwordt ze tot een saai treintje dat vele kermisgangers links laten liggen.

In een tweede deel zullen we argumenteren dat de anonieme online discussies niet alleen fundamenteel zijn voor de deelnemers maar ook voor al diegenen die geïnteresseerd zijn in de publieke opinie. En tot deze groep kunnen we wellicht ook

het gros van de politici rekenen. We zullen met name aantonen dat heel wat van de bezwaren tegen de alomtegenwoordige survey als instrument voor de meting van publieke opinie veel minder opgaan voor online politieke fora. De anonieme politieke debatten op online fora zijn weliswaar niet representatief in statistische zin maar in substantiële zin des te meer.

1. Anonieme online discussies: de onverbloemde feiten

Empirische gegevens tonen aan dat de anonimiteit belangrijk is voor de deelnemers aan online politieke fora. Uit een websurvey (n = 1330), die we³ in 2006 deden bij het publiek van het online politieke forum *Politics.be*,⁴ bleek dat slechts 31,5% van de ondervraagden het (helemaal) oneens was met de stelling: "Ik neem deel aan het forum omdat ik hier anoniem mijn standpunten kwijt kan". Een groot deel van de huidige *online posters* zal dus waarschijnlijk afhaken als het zijn meningen niet langer anoniem kwijt kan. Dit zou echter geen probleem zijn als het juist die afhakers zijn die de online publieke fora misbruiken voor scheldtirades en persoonlijke vendetta's. Maar de omvang van de groep van de afhakers wijst eerder op het tegendeel.

Men moet de problematiek van het schelden immers tot haar juiste proporties herleiden. Bij een analyse van vijftientig toevallig gekozen *threads* (samen goed voor 3619 *posts*) uit het binnenlandse fo-

rum van *Politics.be* – dit is een reeks van aaneengeschakelde *posts* over eenzelfde thematiek – vonden we slechts in 243 *posts* scheldgedrag terug.⁵ Dit wil zeggen dat slechts in 6,7% van de interventies sprake is van persoonlijke verwensingen. Deze bevinding loopt trouwens opmerkelijk gelijk met resultaten van een internationaal vergelijkende studie die ook maar 7% beledigende boodschappen vond (Papacharissi, 2004). Dit relatief lage aantal *scheldposts* wordt in de hand gewerkt doordat online gemeenschappen vaak zelf negatief reageren op posters die al te vaak hun toevlucht nemen tot *flaming*. Sociale controle is niet alleen beperkt tot contexten met expliciet face-to-face contact tussen duidelijk identificeerbare personen.

Dat online posters doorgaans veel waarde hechten aan hun anonimiteit is overigens gemakkelijk te verklaren. Zo staan de bovenstaande gegevens niet los van het feit dat de dissidente stemmen relatief oververtegenwoordigd zijn op politieke fora. Niet minder dan 19,8% en 31,2% van onze *Politics.be*-steekproef plaatst zich respectievelijk aan het extreemlinkse (0, 1 en 2) en het extreemrechtse (8, 9 en 10) uiteinde van de elfpunten links-rechtszelf-identificatieschaal. Dit is aanzienlijk meer dan men in representatieve steekproeven terugvindt. In de Belgische studie van het ISPO/PIOP van 2003 (Billiet *et al.*, 2004) zijn deze proporties respectievelijk gelijk aan 10,2% en 10,4%, terwijl men in de Nederlandse SKON-studie van 2002-2003 (Irwin, van Holsteyn & den Ridder, 2005) respectievelijk 11,1% en 15,7% terugvindt. Volgens de theorie van de zwijgspiraal (Noelle-Neumann, 1974) zou men

verwachten dat individuen van wie de overtuigingen ingaan tegen die van de meerderheid eerder zullen zwijgen uit vrees voor sociaal isolement. Deze zwijgtendens wordt evenwel aanzienlijk gemilderd indien men zijn mening anoniem kwijt kan (Scheufele & Moy, 2000). Als men alle stemmen uit het politieke koor wil horen, moet men dus de prijs van de anonimiteit betalen.

Tevens is het belang van anonimiteit sowieso nog groter in een politieke context zoals met name de Belgische, waar participatie en elitepacificatie altijd belangrijk geweest zijn (Dewachter, 1992: 124-125). Deze besluitvormingstypes zien de burgers niet als aanspreekpunten of participanten maar eerder als cliënten of consumenten en leiden dus allesbehalve tot een open debatcultuur. In een niet zo ver verleden werden bijvoorbeeld heel wat betrekkingen in eerste instantie onder 'politieke vrienden' verdeeld. In de praktijk was het nochtans niet zo moeilijk om als politieke vriend te worden erkend, een partijlidkaart volstond vaak al. In die zin is het geen verrassing dat ook nu nog heel wat Belgische ambtenaren over verschillende partijlidkaarten beschikken. Op voorwaarde dat men zich politiek enigszins op de vlakte hield, was dit dan ook nauwelijks een probleem. Het stemgeheim garandeert immers dat men nooit openlijk politieke kleur moet bekennen. In die zin zijn politieke discussiebeesten een zeldzame en misschien zelfs bedreigde diersoort onder de Belgische burgers. Het wekt dan ook nauwelijks verwondering dat slechts 30,1% van onze *Politics.be*-steekproef het (helemaal) oneens is met de stelling

“Ik neem deel aan het forum om mijn onvrede uit te drukken met de politieke correctheid die het maatschappelijk debat domineert”.

Men zou nochtans kunnen stellen dat dit een beschrijving is van de Belgische *politique de papa*. De politieke cultuur is echter weerbarstig en verandert niet van de weeromstuit. Bovendien mag men ook de structurele veranderingen niet overschatten. Ook nu nog zijn heel wat Belgische politieke kopstukken hypergevoelig voor kritiek en stimuleren ze daardoor niet echt de politieke discussie. In dit verband verscheen een tijd geleden bijvoorbeeld een illustratieve bijdrage in het *NRC Handelsblad* onder de titel “De moeizame verhouding tussen Belgische politici en de media” (*NRC*, 16 november 2002). In die bijdrage werd met name Guy Verhofstadt op de korrel genomen. Want hoewel deze zich sinds 1999 profileerde als de wegbe-reider van de open debatcultuur, bleek hij naderhand vaak te overtuigd van zijn eigen gelijk om zijn eigen adagium ook in daden om te zetten. En zoals Tim Pauwels recentelijk aan den lijve ondervond, heeft ook de huidige premier Yves Leterme het af en toe behoorlijk lastig met kritische geluiden (www.youtube.com/watch?v=p7vqm69w9Ho). Kortom, zeker in een context waar het lange tijd loonde om zich politiek op de vlakke te houden of om de politieke elite naar de mond te spreken, moet men alles doen om de burger uit zijn schulp te lokken. Als anonimiteit hiervoor de prijs is, dan zijn wij graag bereid die te betalen.

2. Anonieme online discussies: de striptease van publieke opinie

In de vorige paragrafen hebben we aange-toond dat anonimiteit een essentiële com-ponent is voor de deelnemers aan online politieke discussies. In de rest van dit essay zullen we ons toespitsen op de waarde van anonieme politieke discussies voor ieder-een die geïnteresseerd is in publieke opi-nie. Hierbij denken we aan onderzoekers maar eveneens aan politici en journalisten. Vele nadelen van de klassieke opiniepeiling zijn immers minder relevant in de context van een anonieme online discussie.

In navolging van Jürgen Habermas (1989 (1962)) geven onderzoekers tegenwoordig veel aandacht aan het ‘publieke’ karakter van publieke opinie. Zo is men het er van-daag over eens dat de geaggregeerde opi-nies, die men verkrijgt op basis van een klassieke survey, eerder de opinies van de massa blootleggen dan van het publiek. Een belangrijk ingrediënt ontbreekt name-lijk: de uitgesproken confrontatie van de eigen opinie met die van (significante) an-deren. In die zin is er meer publieke opinie terug te vinden op een online forum dan in een peiling. Terwijl de geënquêteerden enkel als passief klankbord fungeren, rea-geren de online posters wel degelijk heel actief op elkaar. Toegegeven, er wordt zel-den expliciet rekening gehouden met el-kaars mening. Maar gebeurt dit dan meer in gerespecteerde politieke fora zoals het parlement? Het is trouwens maar de vraag of men echt kan verwachten dat debaters openlijk hun ongelijk toegeven of onmid-dellijk hun visie bijstellen. Een eventuele

wijziging in iemands houding of opinie zal logischerwijze pas achteraf tot uiting komen, in een latere discussie. Want zoals Zaller (1992) zo mooi aantoonde, resulteren opinies uit een selectie van geïnternaliseerde overwegingen. Als een individu zijn geïnternaliseerde overwegingen herschikt ten gevolge van de argumentatie van een andere debater, kan dat eventueel later leiden tot een opinieomslag.

Gegeven de irrationaliteit van de occasionele scheldpartijen zouden critici niettemin kunnen stellen dat men op online fora eerder een menigte dan een publiek terugvindt. Gustave Le Bon (1948) verklaarde het irrationele gedrag van de menigte trouwens ook op basis van de anonimiteit van de individuele leden. Die anonimiteit zou hen namelijk een gevoel van onoverwinnelijkheid geven en hen tegelijk ontdoen van persoonlijke verantwoordelijkheidszin. Recenter onderzoek (Christensen & Levinson, 2003: 355) heeft ondertussen echter uitgewezen dat het met die irrationaliteit van de menigte nog wel meevalt. Niet alleen miskende Le Bon het belang van "opinieleiders" die de menigte sturen, maar ook onderschatte hij het belang van impliciete normen die de onderlinge verhoudingen reguleren. Illustratief in dit verband is het feit dat men op het online forum *Politics.be* titels geeft aan posters in functie van hun postintensiteit, gaande van 'Vreemdeling' tot 'Secretaris-Generaal van de VN'. Ook kan men er niet naast dat op de succesvolle online fora stevast *moderatoren* actief zijn die nagaan of er geen wettelijke inbreuken plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld schendingen van auteursrechten of antisemitisme.

Hoe dan ook blijft het survey-onderzoek veruit de populairste onderzoekstechnologie. Men spitst zich weliswaar toe op de massa in plaats van op het publiek, maar als men de steekproef op een oordeelkundige wijze samenstelt, krijgt men toch een representatief beeld. De vraag is echter: "Representatief voor wat?". Op de keper beschouwd gaat het slechts om een massa van geatomiseerde individuen waarvan velen geleerd hebben om zich wat politiek betreft op de vlakte te houden. "Mijn naam is haas en ik weet van niets". Eén ding is zeker. Op de online politieke fora vindt men geen representatief publiek, want van politieke angsthazen vindt men er geen spoor.

Politieke opiniepeilers worstelen overigens ook met het probleem van de politiek onwetende hazen. Precies daarom besparen ze kosten noch moeite om de geënquêteerden ervan te overtuigen dat hun gegevens in alle vertrouwelijkheid en anonimiteit zullen worden behandeld. Gelukkig voor de politieke opiniepeilers is de welwillendheid van de doorsnee burger vooralsnog iets groter dan zijn politieke smetvrees. Het is zoals bij een ongeluk. Ook hier haalt onze nieuwsgierigheid vaak de bovenhand op onze angst voor bloed. Maar elk gegeven is hoe dan ook *gegeven*. *Ge geeft* immers letterlijk iets weg wanneer je deelneemt aan een enquête. Men mag de generositeit van de respondent echter niet overschatten. Mensen geven enkel weg wat ze kwijt willen, en dit zijn vooral die dingen waarvan ze denken dat ze bevallig zijn in de ogen van de ander. Eigenlijk is dus elke survey een soort van intellectuele potlach. Zoals de indianen

hun meest waardevolle spullen wegschonen om in aanzien te stijgen, geeft ook de geënquêteerde die personalia weg waarvan hij denkt dat ze de enquêteur en/of de politieke goegemeente zullen bevallen. Serieuze opiniepeilers zijn zich daarom zeer bewust van de problemen die inschikkelijkheid (*acquiescence*) en sociale wenselijkheid met zich meebrengen bij de surveyrespons. Er bestaan weliswaar enkele technieken waarmee men dergelijke vertekeningen enigszins kan remediëren, maar tot op heden worden die eerder zelden toegepast in het politicologisch onderzoek. Soms is het trouwens nagenoeg onmogelijk om de omvang van de bias in te schatten, laat staan te remediëren. "Needless to say, there is no easy way of reporting self-deception in studies that involve only self-reports". (Krosnick, 1999: 47) Effecten van inschikkelijkheid en sociale wenselijkheid spelen uiteraard veel minder in anonieme online discussies. De anonimiteit maakt dat posters zich niet beter moeten voordoen dan ze zijn.

Een ander probleem is dat de meeste individuen niet gewoon zijn om over politiek te praten. In ieder geval niet aan de hand van beargumenteerde en genuanceerde bewoordingen. Ook dit probleem wordt evenwel handig omzeild door het surveyonderzoek. Veelal werkt men met gesloten vragen, meer bepaald Likert-items, waarbij de respondenten enkel moeten zeggen in welke mate ze het eens zijn met een bepaalde uitspraak. Met deze voorgestructureerde antwoorden worden de politieke angsthazen in een handomdraai omgetoverd tot rationele respondenten. Handig toch, persoonlijke aanvallen, karikaturaal

denken, onbeleefdheid: het verdwijnt allemaal als sneeuw voor de zon. Of zoals Freddy Mercury het zo mooi verwoordde: "It's a kind of magic". Solitaire en af en toe vuilgebekte politieke angsthazen worden door de meestergoochelaars van de survey omgetoverd tot rationele en politiek mondige burgers. Schelfhout en Van Den Driessche zouden tevreden zijn.

De peetvader van het politieke opinieonderzoek Philip Converse indachtig (1980: 646), "weigeren we echter te vergeten hoe de steekproeven eruitzagen voor ze werden omgetoverd". Reeds in 1963 had diezelfde Converse fundamentele twijfels geformuleerd bij een groot deel van de surveyrespons. Uit de analyse van de panelgegevens bleek immers dat de overgrote meerderheid van de respondenten op een louter toevallige wijze had gereageerd op de survey-items. Volgens Converse had men in 80% van de gevallen te maken met *non-attitudes*. Anthony Downs (1957) had trouwens enkele jaren eerder duidelijk gemaakt dat het vanuit een economisch standpunt perfect rationeel is om politiek ignorant te zijn en dus was er eveneens een theoretisch draagvlak voor de boude empirische vaststelling van Converse. Samen met vele anderen pleitte hij daarom voor de uitbouw van een representatieve democratie, waarin de rol van het ignorante publiek tot een minimum werd beperkt.

Hoewel deze inzichten nog steeds een prominente plaats bekleden in cursussen politieke sociologie, wijst de praktijk uit dat hun impact eerder beperkt is. Er hebben immers nog nooit zoveel polls gecir-

culeerd als vandaag, en in tegenstelling met de leefomgeving, leidt dit vooralsnog niet tot een pollenallergie. De reden hiervoor is tweeledig en grijpt zowel in op de empirische als op de theoretische basis. Enerzijds hebben Page en Shapiro in 1992 aangetoond dat het publiek wel degelijk rationeel is, althans op geaggregeerd niveau. De opinieverschuivingen die men vaststelt ten aanzien van bepaalde issues zijn veel substantiëler dan mogelijk is wanneer 80% van het publiek louter *at random* reageert. Bovendien zijn die verschuivingen van de geaggregeerde surveyopinie ook *intelligibel*, in zoverre dat ze aansluiten bij de beleidsrealiteit. Anderzijds is het ondertussen eveneens duidelijk dat het economische of rationele keuzestandpunt slechts een partiële visie is die geen plaats geeft aan factoren zoals burgerplicht (Blais, 2000). Een pleidooi voor de neutralisatie van het grote publiek is trouwens ook niet *bon ton* in een periode waar de burger steeds kritischer en wispelturiger wordt en velen de mond vol hebben van begrippen als deliberatieve democratie en burgerparticipatie.

Maar op de keper beschouwd, tonen deze replieken enkel aan dat men het fenomeen van de non-attitudes niet mag verabsoluteren en vooral niet te statisch mag bekijken. Ook Page en Shapiro erkennen het bestaan van de non-attitudes en onderschrijven dat het voor individuele burgers vaak perfect rationeel is om politiek onwetend te zijn en dus ook met weinig kennis van zaken te reageren op surveyvragen (1992: 384). Bovendien signaleren ze eveneens dat de congruentie van de geaggregeerde opinie met de be-

leidsmatige realiteit best een gevolg kan zijn van elitemanipulatie. Net als een haas die gebiologeerd is door de lichtbak, is het met name voor de politiek onwetende burger erg verleidelijk om "(op)lichtende voorbeelden" na te praten. Kortom, het zou hoe dan ook beter zijn om zijn oor in eerste instantie te luisteren te leggen bij de 'originele' respondenten. Maar dit is uiteraard geen sinecure. Hoe destilleer je die originele opinies? Het meest voor de hand liggende antwoord luidt door de onwetende angsthazen te weren. Surveyanalisten gebruiken hiervoor een 'geen mening'-optie. Maar ze weten heel goed dat dit voor bepaalde angsthazen geen alternatief is, namelijk zij die ervoor kiezen om sowieso ja te knikken (*acquiescence*). Maar is het geen veel betere strategie om althans een deel van het surveyonderzoek te reserveren voor een habitat waar politieke angsthazen moeilijk gedijen, zoals bijvoorbeeld een online politiek forum?

Er zijn uiteraard ook anderen die zich bewust zijn van de beperkingen van het traditionele survey-onderzoek met het oog op opiniepeiling. Zo heeft Fishkin bijvoorbeeld recent een poging ondernomen om het 'publiek' terug in beeld te brengen. Hij heeft zijn geesteskind met de naam "deliberatieve opiniepeiling" trouwens zorgvuldig gepatenteerd. In deze alternatieve peiling wordt de eigenlijke opiniepeiling bij een toevallige steekproef van de bevolking voorafgegaan door momenten van informatie en overleg. Maar Fishkin is wel zo eerlijk om er op te wijzen dat de waarde van zijn deliberatieve opiniepeiling niet zozeer descriptief dan wel prescriptief is. "It has recommending

force, telling us what the entire mass public would think about some policy issues or some candidates if it could be given an opportunity for extensive reflection and access to information" (Fishkin, 1993: 81). Maar Fishkin ziet nog een belangrijk aspect over het hoofd. Ook als mensen daar uitdrukkelijk de gelegenheid voor krijgen, zullen velen van hen toch niet bereid zijn om zich politiek te informeren en deel te nemen aan politieke discussie. Zoals reeds gezegd gaat dit laatste zeker op voor de Belgische politieke context die de burger eerder inschakelt in een angst-hazenperspectief dan in het vandaag modieuze stakeholdersperspectief.

Hiermee schoppen we trouwens pijnlijk hard tegen de Achilleshiel van de aanhangers van de deliberatieve democratie zoals bijvoorbeeld Habermas, Gutmann, Thompson en Elster... Zij propageren de waarde van een rationeel en wederkerig debat, waarbij standpunten zorgvuldig worden beargumenteerd. Hierbij vertrekken ze net zoals Fishkin van een ideaalbeeld, waaraan ze de werkelijkheid spiegelen. Maar precies deze prescriptieve theoretische invalshoek zet commentatoren ertoe aan om zich blind te staren op die aspecten van de realiteit die niet beantwoorden aan de *ideal speech context*. Anonieme online discussies staan in hun ruwe en ongestructureerde vorm ontegensprekelijk vaak heel ver af van de rationale en wederkerige deliberaties. Maar ze zijn wel echt. In ieder geval echter dan de voorgestructureerde en rationeel verpakte opinies van een dikwijls grotendeels ignorant publiek die ons worden voorgehouden door het representatief survey-onder-

zoek. Want, hoewel dit wellicht voor veel waarnemers anders lijkt, worden online politieke fora en blogs bevolkt door een politiek geëngageerd en relatief goed geïnformeerd publiek (Thijssen, 2008).

3. Conclusie

Men mag zich niet blindstaren op beledigende online commentaren zoals die van *Parmenides* en *Bolle*, die we in de eerste paragraaf citeerden. Want als men bereid is om te laveren tussen de puntige klippen van de occasionele *hatemail*, zal men wel degelijk merken dat zich in de kolkende zee van de online discussies ook een aantal grondstromen van publieke opinie bevinden. In ons empirische eerste deel hebben we aangetoond dat men door het aan banden leggen van de anonieme online interventies tegelijk ook het zicht op de grondstromen van publieke opinie zou verliezen. Dat dit een kwalijk verlies zou zijn, werd beargumenteerd in het tweede deel van dit essay. We wezen erop dat heel wat van de nadelen van de traditionele survey met het oog op de meting van publieke opinie, zoals de non-attitudes, de rol van de enquêteur en het geatomiseerde publiek, veel minder van toepassing zijn op publieke opinie zoals die te vinden is op de online fora. Online politieke fora zijn met name *the place to be* voor de procesanalyse van opinievorming, tenminste zolang men de anonimiteit van de deelnemers respecteert en men het aandurft om zich te begeven op het ongestructureerde en soms (ego)bedreigende terrein van de online discussie. Toe-

komstig onderzoek zou dan ook veel meer oog moeten hebben voor de online fora als instrument voor publieke opinieonderzoek. Er is nood aan diagnostische tools om die publieke opinie te exploiteren en te structureren. Want tot spijt van wie het benijdt, is de grillige en chaotische online publieke opinie een perfecte aanvulling bij de buitensporig geformatteerde 'publieke' opinie die een bevraging van een 'representatieve' steekproef oplevert.

Noten

1. Docent van de Universiteit Antwerpen, Departement Politieke Wetenschappen.
2. Voor diegenen die niet zo thuis zijn in het Belgische eersteklassevoetbal: Paul Van Den Driessche en Glen De Boeck zijn respectievelijk pr-verantwoordelijke en technisch directeur van seizoensrevelatie Cercle Brugge.
3. We zijn in dit verband uitdrukkelijk dank verschuldigd aan de moderatoren van *Politics.be*. Met name de hulp van Davy Jansen, Maarten Malaise en Frederik Mispion is cruciaal geweest.
4. De websurvey werd geïnitieerd door de moderatoren van *Politics.be* en liep van 25 augustus 2006 tot en met 14 oktober 2006. Op het eind van die periode waren er 7400 geregistreerde leden. Globaal gesproken realiseerden we dus een responsgraad van 17,6%. Niettemin leerden we uit de logfiles dat 85% van de geregistreerde leden geen enkele post plaatste in 2006. Dit hoge per-

centage staat wellicht niet los van de relatief korte levensduur van e-mailadressen en online-lidmaatschappen. Als we ons enkel toeleggen op de posters in 2006 stijgt de responsgraad tot 39,3%. Tevens blijkt dat onze 1300 respondenten in 2006 instonden voor 188.042 *posts* of 51,1% van het totaal aantal tijdens dat jaar.

5. We danken de studenten van het seminarie 'Publieke Opinie' die deze inhoudsanalyses voor hun rekening namen.

Bibliografie

- Blaise, André (2000). *To Vote or Not to Vote*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Christensen, Karen, & Levinson, David (2003). *Encyclopedia of Community. From the Village to the Virtual World. Volume 1*, London: Sage.
- Converse, Philip E. (1980). "Comment: Rejoinder to Judd and Milburn". *American Sociological Review*, 45: 644-646.
- Dewachter, Wilfried (1992). *Besluitvorming in Politiek België*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Fishkin, James S. (1993). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Habermas, Jürgen (1989 (1962)). *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: Polity Press.
- Krosnick, Jon A. (1993). "Maximizing Questionnaire Quality". In John P. Robinson, Phillip R. Shaver & Lawrence S. Wrightsman (Eds.), *Measures of Political Attitudes* (pp. 37-57). San Diego: Academic

- Press.
- Le Bon, Gustave (1948). *The Crowd: A Study of the Popular Mind*. London: Unwin.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1974). "The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion". *Journal of Communication*, 24: 43-51.
- Page, Benjamin E., & Shapiro, Robert Y. (1992). *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Scheufele, Dietram A., & Moy, Patricia (2000). "Twenty-five Years of the Spiral of Silence: A Conceptual Review and Empirical Outlook". *International Journal of Public Opinion Research*, 12: 3-28.
- Thijssen, Peter (2008). "In Search of the Critical Undercurrent", paper prepared for publication.
- Zaller, John R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schrijven is blijven of toch maar *publish or perish*?

Wetenschappelijk publiceren in het Nederlands

Stefaan Walgrave, Hans Oversloot en Patrick Stouthuysen

In- en uitleiding: Peter Bursens en Eelke Heemskerk (redactie)

Inleiding

In Vlaanderen is de discussie over het taalgebruik in het hoger onderwijs sinds kort weer opgelaaid. Moet het strikte wetgevend kader, dat het anderstalige onderwijsaanbod sterk beperkt, behouden blijven? Of moeten de universiteiten en hogescholen meer vrijheid krijgen om het aantal opleidingen en opleidingsonderdelen in een andere taal dan het Nederlands uit te breiden? In het verlengde van deze discussie werd ook het bredere debat over het Nederlands als wetenschapstaal weer bovengehaald. Terwijl de onderwijstaal brede segmenten van de samenleving beroert – getuige daarvan het grote aantal opiniestukken in de Vlaamse kranten – blijft de discussie over de publicatietaal vooralsnog veelal beperkt tot academische kringen. In *Res Publica* willen we de discussie toespitsen op de publicatietaal in de sociale en politieke wetenschappen. Deze discussie is op haar plaats in het enige Nederlandstalige *double blind peer reviewed* tijdschrift over politieke wetenschappen.

Waarom stellen sommige politicologen radicaal dat ze niet langer publicaties in

het Nederlands overwegen? Heeft dat enkel te maken met het geringe publiek dat ze kunnen bereiken? Geven zij hiermee misschien gewoon blijk van een rationele reflex in een academische context waarin enkel nog *impact factors* en *web of science indexes* een aanwerving of een promotie in het vooruitzicht stellen? Is het een logisch gevolg van de steeds internationaler wordende werkomgevingen? Of geraken politicologen steeds sterker ingebed in de Angelsaksische wijze van wetenschapsbeoefening, zodat het Nederlands gewoon uit het oog verloren wordt?

En welke argumenten brengen de voorstanders van het Nederlands als publicatietaal daartegen in? Hoe trachten zij een evenwicht tussen publicatietalen te bepleiten? Hoe zwaar weegt het – bijna uitsluitend in Vlaanderen gebezigde en historisch geladen – argument van het in stand houden van het Nederlands als cultuur- en wetenschapstaal? Zijn wetenschappers, die in de eerste plaats betaald worden met publieke gelden van eigen bodem, niet verplicht om hun bevindingen te populariseren in de taal van het grootste deel van de lokale bevolking? En

geldt dat niet bij uitstek voor sociale en politieke wetenschappers? Of is dat allemaal achterhaald in een geglobaliseerde (wetenschaps)samenleving?

Drie politicologen delen in dit symposium hun visie op de toekomst van het Nederlands als wetenschapstaal. We vroegen Stefaan Walgrave, hoogleraar politicologie aan de Universiteit Antwerpen, de spits af te bijten. Walgrave breekt een lans voor het Engels als publicatietaal op basis van zowel zeer gegronde als meer opportunistische redenen. Schrijven voor een internationaal publiek, zo betoogt hij, dwingt tot een nadrukkelijke reflectie over de algemene relevantie van je onderzoek. Engels maakt je werk simpelweg beter en behoedt je voor provincialisme. Hans Oversloot, docent aan de Universiteit Leiden, heeft minder problemen met een dergelijk provincialisme. In zijn bijdrage benadrukt Oversloot dat *non-natives* structureel op achterstand staan wat betreft de tekstuele kwaliteit van het geschreven Engels. Voor sommige, sterk kwantitatief gedreven subdisciplines van de politicologie is dit wellicht geen probleem, maar juist die takken die meer van de taal afhankelijk zijn staan in het Engels op een achterstand. Daarom pleit Oversloot juist voor het toegankelijk houden van literatuur, kranten en tijdschriften in andere talen dan het Nederlands en Engels, in plaats van het imiteren van een Angelsaksische universiteit. De derde en laatste bijdrage is van Patrick Stouthuysen, hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Brussel. Volgens Stouthuysen hebben we te maken met een speltheoretisch probleem: op individueel niveau is het rationeel om louter in het Engels te pu-

bliceren, maar als discipline zijn ook Nederlandstalige publicaties van belang. Volgens Stouthuysen kan het Nederlands als wetenschapstaal alleen overleven wanneer binnen het academische beloningssysteem waardering wordt gegeven aan dergelijke activiteiten. Daarbij stelt hij voor de academische afdeling te zien als een team met arbeidsspecialisatie. Maar voor de jongere generatie ziet ook Stouthuysen maar één optie: publish or perish.

1. **Breaking a Lance for English as Publication Language**

Stefaan Walgrave, *Universiteit Antwerpen*

In tegenstelling tot wat u wellicht dacht, bestaat de uitdrukking 'een lans breken' letterlijk in het Engels en betekent ze ook helemaal hetzelfde. Zo moeilijk is het Engels dus niet. Schrijven in het Engels kan dus, maar is het ook een goede zaak? Er zijn vele goede redenen om als Belgische of Nederlandse politicoloog in het Engels te publiceren; er zijn er ook een paar meer opportunistische. Politicologen helpen de politiek om zichzelf te verstaan en moeten dus ook terugrapporteren naar de eigen gemeenschap. Daarom is helemaal overschakelen op het Engels als publicatietaal wellicht wat overdreven.

Ik zal het maar meteen toegeven, dan is het van de baan: een deel van mijn motivatie om in het Engels te publiceren heeft met carrièreredenen te maken. Aanwervings-, promotie- en beoordelingscommissies allerhande zijn geobsedeerd door Engelstalige publicaties en dus speel je als

ambitieuze politicoloog het spel mee. Als jonge onderzoeker word je gesocialiseerd in het beloningssysteem van je discipline. Als Engels publiceren goed ligt, dan doe je dat gewoon. Als politicologen meer kans op promotie zouden maken door in het openbaar Chinese liefdesgedichten voor te dragen, dan zouden de Belgische markten en pleinen vol staan met politicologen op een omgekeerde emmer. Publiceren in het Engels helpt je carrière vooruit, zo simpel is dat. En nu we toch aan het toegeven zijn. Als je dan toch in het Engels publiceert voor je carrière, kan je maar beter zorgen dat je ook goed in het Engels publiceert. Als ik iets heb geschreven (plan te schrijven) dat een internationaal publiek zou kunnen interesseren, dan surf ik even naar de website van Social Science Citation Index (SSCI). Ik orden de tijdschriften op hun Impact Factor en ik begin van bovenaan te kijken welk het beste, dat is het hoogst gerankte, tijdschrift is waarin ik mijn artikel kwijt zou kunnen. Als mijn stuk door het eerst aangeschreven tijdschrift wordt afgewezen – dat gebeurt meer dan me lief is – dan zak ik verder de lijst af tot ik een andere, wat lager gerankte thuis voor mijn paper vind. Ik ben vermoedelijk niet de enige die zo ‘rationeel’ te werk gaat. Publiceren in het Engels is dus voor een stuk een spel, een wedstrijd die je graag wil winnen; ook een politicoloog is een homo ludens. Die wedstrijd speel je in de eerste plaats tegen jezelf maar ook tegen je collega’s. Het spel houdt je bezig, het drijft je vooruit, zorgt ervoor dat je niet stilstaat.

Maar er zijn ook goede, intrinsieke redenen voor het Engels als publicatietaal. Het

belangrijkste probleem van publiceren in het Engels – hoe kan onderzoek over België in hemelsnaam een internationaal publiek interesseren? – is tegelijkertijd het belangrijkste voordeel. Schrijven voor een internationaal publiek verplicht je immers heel hard om over de algemene relevantie van je onderzoek na te denken. Natuurlijk zijn Australiërs niet geïnteresseerd in de details van de verkiezingsbetwistingsprocedure bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen, maar ze kunnen wel interesse opbrengen als je laat zien hoe de Belgische procedure past in of afwijkt van de procedures in andere landen en dus iets algemeen bijbrengt in de subsubdiscipline der verkiezingsbetwistingsprocedures. Schrijven in het Engels verplicht je om veel beter na te denken over de generaliseerbaarheid van je bevindingen, het zet je aan om je onderzoek in de internationale literatuur en kennis der zaken te situeren, het verplicht je minstens impliciet comparatief te gaan denken. Dus: schrijven in het Engels maakt je werk simpelweg beter, het behoedt je voor provincialisme en navelstaarderij. Het verplicht je om een extra cruciale vertaalslag te maken die de wetenschap vooruithelpt. Het is dan ook geen toeval dat de beste stukken in onze discipline doorgaans in het Engels verschijnen. De meest theoretisch vernieuwende en qua methoden en technieken gesofisticeerde papers verschijnen in Engelstalige tijdschriften. Alle onderzoekers die in internationale tijdschriften publiceren zijn immers verplicht om hun bevindingen door te denken, ze algemeen toepasbaar te maken, hun provincialisme te laten vallen en hun comparatieve bijdrage duidelijk te maken. Het aanbod aan

bijdragen voor die Engelstalige tijdschriften, zeker de toptijdschriften, is bijzonder groot. En dus is de selectieprocedure bijzonder scherp. En dus is de gemiddelde kwaliteit van een paper er veel hoger dan in de nationale tijdschriften. Natuurlijk kent iedereen in zijn of haar vakgebied een paar miskleunen die het tot artikel in één van de toppers hebben geschopt, maar dat zijn steeds de uitzonderingen.

Een tweede goede reden voor publiceren in het Engels is dat je alleen op die manier echt kunt bijdragen tot het debat en de kennis in je discipline. Met hoeveel politieke wetenschappers zijn we in België? Aan alle Belgische universiteiten samen zijn er misschien, ruw geschat, een 70-tal professoren in de politieke wetenschap. Doe daar nog eens vierdubbel zoveel jongere onderzoekers bij en je spreekt over minder dan 400 beroepspoliticologen. We kennen allemaal de verregaande specialisatie in onze discipline. Met onze paar honderd politieke wetenschappers zijn we in België zeer dun uitgesmeerd over vele tientallen subdisciplines, het gaat telkens om een handvol mensen. Zijn dat de mensen die je wil bereiken met je onderzoek en publicaties? Wil je schrijven voor twee man en een paardenkop, voor je collega die naast jou zijn kantoor heeft? Als het antwoord 'nee' is, dan is de logische consequentie dat je je schrijfsels stelt in een taal die ook door andere mensen dan je collega naast jou kan begrepen worden. Dus door te schrijven in het Engels is de kans veel groter dat je een veel groter publiek van specialisten bereikt die allemaal min of meer op hetzelfde domein werkzaam zijn. De kans is groter dat ze jouw ideeën

– als ze hout snijden – gaan oppikken en gaan verwerken in hun eigen onderzoek. Daardoor ontstaat waar elke wetenschap zulke nood aan heeft: cumulativiteit, het voortbouwen op bevindingen van anderen. Zonder cumulativiteit, zonder dat we kennis nemen van wat anderen hebben gevonden en daarop verder werken, kan je eigenlijk niet van wetenschap spreken. Dan zijn we allemaal gekke uitvinders die in ons eigen kot achter het huis in compleet isolement opnieuw het warm water aan het uitvinden zijn. *Nutty professors* mogen best sympathieke figuren zijn maar je wil vooral dat ze zich in stilte bezighouden. Dus niet alleen jouw carrière en jouw wetenschap maar de wetenschap in haar geheel wordt er beter van als je in het Engels publiceert.

Naast inhoudelijke zijn er ook 'geostrategische' redenen om je onderzoek in het Engels kwijt te raken. Het komt erop neer dat, paradoxaal genoeg, alleen door in het Engels te publiceren de Angelsaksische dominantie in de wetenschappen kan gecounterd worden. De politieke wetenschappen zijn te belangrijk om ze alleen aan 'Angelsaksers' over te laten. Ik hoef er toch geen tekening bij te maken wat voor een verarming het zou zijn als alle denkbeelden, ideeën, concepten en benaderingen van buiten, pakweg, de Verenigde Staten en Groot-Britannië niet op het internationale toneel aanwezig zouden zijn. Buiten de Angelsaksische landen wordt er ook nagedacht over politiek. Door de verschillende sociale, economische, politieke en zelfs linguïstische context waarin dat gebeurt, is dat denken anders dan in de Angelsaksische landen, en dat is maar

goed ook. Als je je ergert aan de Angelsaksische *mainstreaming* van de politieke wetenschap, dan is het domste wat je kan doen beslissen om niet in de taal van de 'vijand' te publiceren. Dat zal je isolement alleen maar vergroten. Het Paard van Troje indachtig kan je beter een offensieve strategie aannemen en de dominante tendens van binnenuit proberen bij te sturen. Het is daarbij absolute nonsens te beweren dat door de taal van de vijand over te nemen ook het denken van de vijand moet worden geadopteerd. Daarbij is het goed nog eens op te merken dat we als niet-Engelstaligen helemaal niet alleen staan. Engels is simpelweg de taal die door Nederlanders, Fransen, Italianen en Letten gebruikt wordt om met elkaar te communiceren. Met Angelsaksische dominantie heeft dat niets te maken.

Dit allemaal gezegd zijnde, is het evident dat onze discipline en onze samenleving er geen belang bij hebben dat onze ideeën en bevindingen alleen maar in het Engels de wereld in worden gestuurd. Onze eigen samenleving investeert soms geen onaardige bedragen in ons tijdverdrijf, het is dan ook niet meer dan normaal dat we een deel van die investering teruggeven. Politieke wetenschappers hebben kennis die, af en toe, nuttig kan zijn voor de overheid en voor politieke besluitvormers. Niet dat we vaak wegen op het beleid of concrete oplossingen aanreiken, maar onze kennis kan minstens het debat verrijken, een alternatieve visie aanbrengen, dogma's relativeren en populisme doorprikken. Politieke wetenschappers hebben niet alleen tot taak kennis te produceren maar ook die kennis ter beschikking te stellen. Dat

Engels dan niet het beste vehikel is om dat te doen, hoeft geen betoog. Publiceren in de eigen taal is dus ook nodig, het behoort tot de taak van de verantwoordelijke politieke wetenschapper. Maar zuivere wetenschappelijke publicaties die louter kennis produceren kunnen wel, eventueel zelfs exclusief, in het Engels. Maar politieke wetenschappers moeten ook in het Nederlands publiceren. Het omgekeerde zou getuigen van kortzichtigheid en een publicatiefetisjisme waar we zeker niet beter van worden. Of had u dit liever in het Engels gelezen?

2. De angst voor provinciaal te worden versleten

Hans Oversloot, *Universiteit Leiden*

Volgens Stefaan Walgrave kan alles wat wetenschappelijk van waarde is met gemak in het Engels worden gezegd, óók door Nederlandstaligen. Schrijven en publiceren in het Engels is belangrijk om verschillende redenen. Eén reden is dat men daardoor een groter, althans een gespecialiseerd publiek bereikt dat men in het Nederlands niet kan bereiken. Een andere reden zou zijn gelegen in de grotere internationale concurrentie die bevorderlijk is voor de kwaliteit van de (Engelse) bijdrage van de van huis uit Nederlandstalige. Om de belastingbetaler tegemoet te komen dient de politicoloog zich bij gelegenheid ook in de eigen Nederlandse taal te mengen in kwesties die in eigen land om een oplossing vragen, althans daar waar die politicoloog zekere vakspecifieke inzichten kan bieden. Zo begrijp ik al-

thans Walgraves positie en ik lees ook hoe hij apodictisch mogelijke bedenkingen en bezwaren tegen de door hem ingenomen positie diskwalificeert en afdoet met termen als het “domste wat je kan doen” en “absolute nonsens”. In mijn bijdrage wil ik aandacht vragen voor argumenten en voor bedenkingen en twijfels die inderdaad al te rap vinnig en als dom en onzinnig worden afgedaan.

Ik weet dat het Nederlandse ‘een lans breken’ in het Engels ‘to break a lance’ is. Ik kan eraan toevoegen dat ijsberg gewoon ‘iceberg’ is in het Engels en het topje van de ijsberg ‘the tip of the iceberg’. En ‘to cast pearls before swine’, precies, is parels voor de zwijnen. Maar weet Walgrave het zeker: is Engels werkelijk zo makkelijk? Na het behalen van een academisch of mischien was het eerder een administratief succes nodigde de leiding van “Maastricht University” haar medewerkers onlangs uit voor het genieten van een “peace of cake”. Maar hier in Leiden kunnen we er ook wat van. Ik citeer de eerste zin uit het “Foreword” van Prof. Paul F. van der Heijden, de “Rector Magnificus / President van de Executive Board” van “Leiden University”, van een stikduur soortement van jaarboek annex jaarverslag met de titel *Real Life*. Deze publicatie was bedoeld om “voor een groot publiek tot uitdrukking [te] brengen welke onderzoeksthema’s in 2007 zoal de aandacht hebben gehad”, zoals in het aan hoogleraren en emeriti hoogleraren gerichte aanbiedingsbriefje bij dit jaarboek te lezen was. Nu die beginzin zelf: “Leiden University is an international research university which chooses for talent.” Engels was toch zo makkelijk? “Lei-

den University is also a societally-oriented university”, leren we even later; en in een kopje verderop wordt ons verteld dat oud-minister “Winsemius’ choice is for an ‘attacking’ university”. Welja. En natuurlijk is het een Engelstalige wel duidelijk hoe het kopje “Pre-selection in HBO in Public Administration” moet worden verstaan. *Eetsj-Bie-Oo*. Begrijpen ze best. En als ze het niet begrijpen moet je gewoon wat harder praten. (En dan schijnt er bij de publicatie van *Real Life* nog een professionele vertaler betrokken te zijn geweest ook.)

Ik neem aan dat Walgrave eigenlijk, in zijn *heart of hearts*, wel beseft hoe moeilijk het is om een tweede taal goed te spreken en te schrijven. Die moeilijkheden worden toch duidelijk geïllustreerd in boeken over *Dunglish* als *Righting English that’s Gone Dutch* van Joy Burrough-Boenisch? Het niveau van mijn Engels mag dan naar Europese standaard “near-native” heten, ik weet welk een gruwelijk eind dit niveau nog van echt goed Engels afligt. En als ik de werkjes bekijk van mijn Nederlandse MA-studenten die nu door mijn universiteit worden geprest hun studie politicologie in Engels te voltooien, zie ik dat het niveau van sommigen hunner dat van “near-native” nog bij lange na niet haalt. Om het hen te leren zou het trouwens beter zijn alle van oorsprong anderstalige (Nederlandstalige) docenten te vervangen door docenten die van huis uit al Engels spreken en zelf ook echt Engelstalig onderwijs hebben genoten. Als je studenten wil prepareren om in een Engelstalige omgeving te concurreren met “natives” (omdat dan eerst ware kwaliteit zou blijken),

dan moeten 'we' zo vroeg mogelijk in hun scholing afscheid nemen van het Nederlands als onderwijstaal. Nog beter is het misschien om Nederlandstalige kinderen met aspiraties op dit vlak maar zo snel mogelijk naar een gerenommeerde onderwijs- en onderzoeksinstelling in Engeland of Amerika te sturen. Nee, zeker niet naar Antwerpen en ook niet naar Leiden.

"Zuivere wetenschappelijke publicaties" stellen geringe eisen aan de kwaliteit van het Engels van de (van oorsprong Nederlandstalige) auteur, wil Walgrave kennelijk blijven volhouden. Misschien heeft hij daarbij het oog op die onderdelen van de politicologie die werken met grote, cijfermatige databestanden of met een sterk modelmatig karakter. Maar dan (her)definieer je het vak door de keuze van de taal: het kan geen waardevolle academische activiteit zijn, geen politicologie, als wat je te melden hebt zó taalafhankelijk is van de idee. Ik vind dat zonde, daarmee schrijf je heel veel van wat ik voor de kennis van politiek van waarde vind af. Hele (sub)disciplines maak je het daarmee uitzonderlijk moeilijk.

Ik vind het bijzonder knap dat een collega van mij erin slaagt te publiceren – ook in het Engels – over het werk van Aristoteles, dat hij uiteraard ook in het oud-Grieks moet kunnen lezen. Ik vind dat bewonderenswaardig, temeer omdat dit van hem een grote taalvaardigheid eist in het Engels, waarin hij moet concurreren met van oorsprong Engelstalige collegae. Zijn Engelstalige collegae hebben het inderdaad makkelijker. (Nee, dat *gaat* niet met dat kleine beetje Engels dat volgens Wal-

grave geen kunst zou wezen.) Misschien doet hij er in zijn geval toch heel goed aan om zich toe te leggen op publicatie in het Engels, omdat hij alleen in het Engels passend gehoor kan vinden. (U vindt in mij geen categorisch tegenstander van publiceren in het Engels. Ik ben niet altijd tegen.) Een Nederlandstalige die, in het Engels, mee wil doen aan het eigentijds politiek-filosofische debat, moet voldoen aan heel hoge eisen. De beste voorbereiding daartoe is, inderdaad, zo snel mogelijk "native" te gaan: ga *daar* studeren, ga *daar* in elk geval promoveren. Maar waarom zouden we ons met die tak van sport sowieso nog bezighouden als alles wat we daarover in het Nederlands zouden willen zeggen 'zo moeilijk niet hoeft te wezen'? Laten we dat in het kader van de internationale arbeidsverdeling dan maar helemaal overlaten aan Amerikanen, Engelsen, Australiërs en Canadezen. Wat daaruit dan van belang zou kunnen zijn lezen die Nederlandse en Belgische provincialen dan wel in de Nederlandse editie van *Reader's Digest*. Wat ik wil zeggen is: sommige disciplines in de humaniora en sommige subdisciplines van de politicologie, als ik dat zo mag noemen, zijn voor een Nederlandstalige doenlijker in het Engels dan andere disciplines en genres. Als publicaties in het Engels de meetlat vormen, spreek je stilletjes een voorkeur uit voor bepaalde 'genres' in de politicologie. Dat is misschien niet erg, of misschien zelfs wenselijk, maar zeg niet dat taal geen rol speelt.

Omgekeerd is niet alles wat in het Engels wordt gepubliceerd per se beter dan wat er in de 'eigen taal' over een onderwerp

voorhanden is. Niet altijd is toegang vinden tot Engelstalige publicatiemogelijkheden de beste test voor kwaliteit vanwege de concurrentie in het aanbod en de massa van kritische lezers. Als je in het Engels publiceert over aspecten van de Nederlandse politiek of de Nederlandse samenleving, krijg je soms meer waardering voor wat een herhaling is van het ons welbekende, dan voor wat ook voor specialisten echt nieuw is. En ik zie nog niet snel een Amerikaanse of Engelse uitgever geïnteresseerd in een – door een Nederlander in het Engels geschreven – politieke biografie van, ik noem maar iemand, Willem Drees sr. Dat voor zo een boek in het Nederlands wel belangstelling bestaat maakt dat boek om die reden niet minderwaardig. Waarom er vanwege die net genoemde overwegingen – concurrentie van aanbod en de massa van kritische lezers – dan geen enkele waardering zou hoeven te bestaan voor publicaties in de brontaal (publiceren over Russische politiek in het Russisch of over Franse politiek in het Frans, bijvoorbeeld), ontgaat me. Ook als je denk in markttermen – zoals Walgrave kennelijk doet – is het waarschijnlijk verstandiger om te (blijven) stimuleren dat je toegang hebt tot literatuur, kranten, tijdschriften, in andere talen dan het Nederlands en het Engels, dan je erop toe te leggen op een Nederlandse universiteit een Engelse of Amerikaanse instelling van hoger onderwijs (met of zonder *research* oriëntatie, en al dan niet “societally-oriented”) te imiteren. Een eenzijdige Angelsaksische oriëntatie en het – daardoor – opgeven van een *nationale* traditie met in feite een *internationaler* karakter – ach, die treurige angst om voor provinciaal te

worden versleten – heeft naar mijn idee ook een hoge prijs. Die prijs wil ik liever niet betalen.

3. De publicatietaal als speltheoretisch probleem

Patrick Stouthuysen, *Vrije Universiteit Brussel*

Jonge en ambitieuze politicologen hebben er vandaag alle belang bij om in het Engels te publiceren. Niet alleen is dat goed voor hun carrière, bovendien worden ze er betere politicologen van. Ik ben het, althans op dat niveau, helemaal eens met de argumenten van Stefaan Walgrave. De jonge en ambitieuze politicologen hebben dat trouwens zelf al lang door. Ze vinden het vandaag vanzelfsprekend om papers, artikelen en proefschriften in het Engels te schrijven. Ze vinden het een stuk minder vanzelfsprekend als je ze vraagt ook iets in het Nederlands te maken. En vanuit hun positie is dat ook een verstandige reactie. Wie vooruit wil, oriënteert zich primair op de internationale, Engelstalige tijdschriftenmarkt.

Er is echter een ander niveau waarop ik, net als Stefaan Walgrave, minder overtuigd ben van de weldaden van het Engels als publicatietaal. De samenleving investeert in wetenschappers en mag daar iets voor in ruil verwachten. Wetenschappers beschikken over kennis die het maatschappelijk debat kan verrijken, die de waan van de dag kan relativeren en die soms zelfs nuttig kan zijn voor beleidsmakers en burgers. Die kennis stellen we best in het Nederlands ter beschikking. Dat hoort

bij de verantwoordelijkheid van de wetenschapper.

Het probleem is – en vanaf hier lopen mijn en Stefaan Walgraves analyse niet langer samen – dat, als we het overlaten aan het verantwoordelijkheidsgevoel van de individuele wetenschapper, daar zeer snel niet zoveel meer van komt. Zonder structurele inbedding wordt kennisverspreiding in het Nederlands iets als vrijwilligerswerk. Het is fraai als je het doet, we zijn er allemaal van overtuigd dat iedereen het zou moeten doen, maar in de praktijk zijn er zoveel andere dingen die je aandacht óók opeisen: projecten schrijven, studenten begeleiden, het onderzoekswerk van doctoraatsstudenten opvolgen, vergaderen, je onderwijs voorbereiden. Allemaal dingen trouwens waarop je om de zoveel tijd wordt geëvalueerd.

Deelnemen aan het maatschappelijk debat, interviews geven, stukken publiceren in de krant, vulgariserende boeken of artikelen schrijven, kost tijd. Het telt niet mee voor je dossier en bovendien is het vaak ondankbaar werk: je kunt op zere tenen trappen, je loopt het risico verkeerd begrepen te worden en in debatten verwickeld te raken waaraan je liever ontsnapt. Neen, rationele mensen besteden hun kostbare tijd beter aan iets waar ze in termen van hun loopbaan voor worden beloond. Als we kennisverspreiding in het Nederlands belangrijk vinden, komen we er dus niet met louter een beroep op het individuele verantwoordelijkheidsgevoel. Kijk naar verwante disciplines – de economie, de psychologie – waar ze al langer mensen vooral belonen in termen van hun inter-

nationale onderzoeksoutput: daar is niemand nog geïnteresseerd in kennisverspreiding in de eigen taal.

Is dat erg? De politicologie ontwikkelde zich altijd in nauwe samenhang met de maatschappelijke omgeving waarbinnen ze werd beoefend. Traditioneel ontleenden politicologen hun onderwerpen en inspiratie aan de maatschappelijke thema's en controversen van hun tijd. Zo kregen de Vlaamse politicologie en sociologie in de jaren 1960 en 1970 vorm door het maatschappelijke debat over verzuiling en ontzuiling. Een vorige generatie beoefende het vak in voortdurende dialoog met de samenleving. Mensen als Luc Huyse, Jaak Billiet en Karel Dobbelaere schreven zowel voor de vaktijdschriften als voor een breed publiek. Die dialoog met geïnteresseerde leken was niet alleen belangrijk voor de samenleving, in termen van kennisverspreiding, maar ook voor ons vak, in termen van kennisuitdieping. Door in het Nederlands te schrijven over onderwerpen waar ook de samenleving mee worstelde, werd theoretische kennis getoetst aan praktijkinzichten. Bovendien leverde het bevoorrechte contacten op en toegang tot informatie die ook het zuiver academische werk ten goede kwam.

Het probleem is niet zozeer of we in het Engels schrijven of in het Nederlands. Het probleem is veeleer dat, als we uitsluitend voor het Engels kiezen, een bepaald soort onderzoek dreigt te verdwijnen. Twee jaar geleden schreef ik samen met collega's een overzichtsartikel over de Belgische politicologie (Stouthuysen, Meier en Kavadias 2007). Bijna alle geïnterviewde

politicalologen vonden Luc Huyses *Gewapende Vrede* het belangrijkste werk van eigen bodem. Bijna allemaal waren ze er ook van overtuigd dat er vandaag eigenlijk geen toekomst meer was voor dat soort publicaties. De *Gewapende Vrede* (Huysse 1980) werd geschreven als een synthesewerk, gericht op een zeer breed publiek. Huysse confronteert Angelsaksische politologische inzichten over de dynamiek van conflictbeheersing in plurale samenlevingen met de praktijk van de dagelijkse Belgische politiek. Het resultaat was niet alleen een uitermate geslaagd voorbeeld van kennisverspreiding in de eigen taal, maar bovendien leverde die synthese ook nieuwe inzichten op.

Waarom, vroegen we de collega's politicalologen, worden er vandaag geen boeken meer geschreven als *Gewapende Vrede*? Waarom verschijnen er geen vergelijkbare toegepaste, synthetiserende analyses? Omdat er voor dat soort werk geen plaats was in de Engelstalige vaktijdschriften, gaven ze als antwoord: het was niet gespecialiseerd en niet fundamenteel genoeg. En zo'n boek dan maar in het Nederlands schrijven leek hen ook niet zo'n goed idee: in die tijd kon je beter Engelstalige artikelen schrijven. Iedereen vond dat het vakgebied wel zou varen met analyses als die van Luc Huysse, maar iedereen begreep ook dat je er individueel, als politicoloog, geen belang bij had daarin je schaarse tijd en energie te investeren.

Eigenlijk gaat het in het debat over de publicatietalen om een probleem dat zich in speltheoretische termen laat vangen. Op het niveau van de individuen is

het volstrekt rationeel om te kiezen voor die publicatietaal waar ze zelf beter van worden: het Engels. Op geaggregeerd niveau, op dat van de discipline, zijn we er allemaal van overtuigd dat er ook ruimte moet zijn voor het Nederlands als publicatietaal. Maar gegeven de bestaande beloningsstructuur ziet het er op termijn niet zo best uit voor kennisverspreiding in de eigen taal.

Taal is, met de woorden van Abram de Swaan, een hypercollectief goed (De Swaan 2002). Als we verwachten dat een taal in de toekomst belangrijker wordt, gaan we die ook leren en daardoor maken we ze alleen nog maar belangrijker. Verwachten we dat een taal aan belang inboet, dan beginnen we ze te verwaarlozen, waardoor ze effectief ook verwaarloosbaar wordt. Hoe overleven kleine talen dan? Ofwel in zelfgekozen isolement, ofwel als gevolg van een ingreep van bovenaf: door de beloningstructuur van de sprekers aan te passen, zodat investeren in de eigen taal opnieuw interessant wordt.

De eerste strategie – het isolement – is onwenselijk. Er is vermoedelijk ook niemand meer die voorstaat dat we het vak uitsluitend of zoveel mogelijk in het Nederlands beoefenen. De tweede strategie dan: sleutelen aan de beloningsregels. Vlaamse universiteiten lijken vandaag nog het meest op een Mexicaans leger: iedereen moet gewoon hoogleraar worden. In theorie moet iedereen overal geweldig zijn: iedereen wordt geacht een excellent onderzoeker, excellent lesgever, excellent fondsenwerver en excellent bestuurder te zijn en ook nog eens te excelleren in de

communicatie in de eigen taal met de samenleving. We moeten van dat onmogelijke ideaal afstappen en aanvaarden dat loopbanen na verloop van tijd verschillende richtingen kunnen uitgaan. Niet iedereen kan of moet gewoon hoogleraar worden.

We moeten een oplossing zoeken op het niveau van de vakgroepen. Een goed draaiende vakgroep is als een voetbalteam: je hebt aanvallers nodig, een middenveld en verdedigers. Vertaald naar vakgroepniveau: sommigen geven liever les aan eerstejaars, anderen komen meer tot hun recht met kleine groepjes masterstudenten. Sommigen blinken uit in onderzoek, anderen zijn dan weer sterk in de coaching van studenten en jonge onderzoekers. Sommigen kunnen een goed verhaal vertellen in de krant, anderen slepen Europese onderzoeksprojecten in de wacht. Een goed draaiende vakgroep is er één die een werkbaar evenwicht vindt tussen die verschillende kwaliteiten. Een voetbalploeg met alleen maar spitsen overleeft niet; hetzelfde geldt voor een vakgroep die uit balans is.

Geef vakgroepen meer speelruimte om een eigen personeelsbeleid te voeren. Laat ze inzetten op die kwaliteiten die ze belangrijk vinden. Uit eigenbelang zal zo'n vakgroep erop toezien dat de evenwichten worden bewaard tussen de drie facetten waarop universiteiten worden beoordeeld: internationaal toponderzoek, maatschappelijk dienstbetoon en goed onderwijs. Sommigen zullen zich concentreren op publiceren in toonaangevende tijdschriften en anderen zullen meer tijd steken in

onderwijs of kennisverspreiding in de eigen taal. In alle gevallen moeten vakgroepleden natuurlijk in eerste instantie goede onderzoekers zijn. Die solide verankering in het wetenschappelijk werk is ook nodig voor wie zich vooral met onderwijs bezighoudt en voor wie een zinvolle bijdrage wil leveren aan het maatschappelijk debat. Zonder die verankering lever je geen academische meerwaarde.

En wat met de publicatietalen? In het begin van de loopbaan moet Engels de norm worden. Goed onderzoek is de basis van alles: we moeten jonge onderzoekers dan ook stimuleren om voor zichzelf de lat zo hoog mogelijk te leggen. Naderhand is diversificatie mogelijk. Wie gaat voor de hoogst aangeschreven jobs zal meer investeren in toponderzoek. Anderen zullen dat, in verhouding, minder doen. Zij zullen wellicht regelmatig ook in het Nederlands publiceren en daar ook op worden beoordeeld. Maar wie voor een gewoon hoogleraarschap gaat moet weten dat hoog aangeschreven publicaties de norm zijn. Die zal, zoals vandaag de jonge en ambitieuze politicologen, bijna altijd voor het Engels kiezen.

Uitleiding

In 2003 besteedde *Facta*, een van de voorlopers van *Res Publica*, uitgebreid aandacht aan de 'taalkwestie' in de sociale wetenschap. Een groot aantal vooraanstaande wetenschappers lieten zich – net als in dit symposium – uit over de toekomst van het Nederlands als wetenschapstaal. De edi-

ties zijn digitaal beschikbaar op de website van het SISWO. We zijn nu vijf jaar verder en het debat woedt nog steeds. Ook nu zoeken de deelnemers van het symposium naar een balans tussen Engels en Nederlands in het publiceren. Wat wellicht het belangrijkste verschil is, is dat anno 2008 het klip en klaar is dat jonge, ambitieuze wetenschappers slechts één primair doel hebben: artikelen publiceren in internationale, Engelstalige peer reviewed tijdschriften. Vooral diegenen die de lente van hun academische carrière al achter de rug hebben staan voor een volgend dilemma. Dient het Nederlands louter als taal om je vruchten van het academische werk in bredere maatschappelijke kring te delen om zo bij te dragen aan maatschappelijke discussie, of is het ook mogelijk om hoogwaardige wetenschappelijke artikels te publiceren in Nederlandse tijdschriften?

Hans Oversloot lijkt van mening te zijn dat het laatste nog het geval is. Zo suggereert hij dat inzichten die in de Nederlandse literatuur als relatief bekend worden verondersteld, in internationale tijdschriften op veel waardering kunnen rekenen. Als dit inderdaad het geval is, valt ervoor te pleiten het Nederlands onder andere te gebruiken als kweekvijver voor goede, robuuste en vernieuwende inzichten. Oversloot herinnert de lezer aan de traditie van sociale wetenschap waarin hechte banden met de maatschappij en de actuele maatschappelijke kwesties een belangrijke katalysator van wetenschappelijk inzicht waren. Er bestaat in principe geen reden om deze krachtige wisselwerking tussen sociale wetenschap en maatschappelijke actuele kwesties uit te bannen. Sterker

nog: zou je dat doen, dan verspeel je zowel een mogelijke motor van wetenschappelijk inzicht en doe je tegelijkertijd af aan de (output)legitimiteit van de sociale wetenschappen. Over dit laatste punt zijn alle deelnemers het roerend eens.

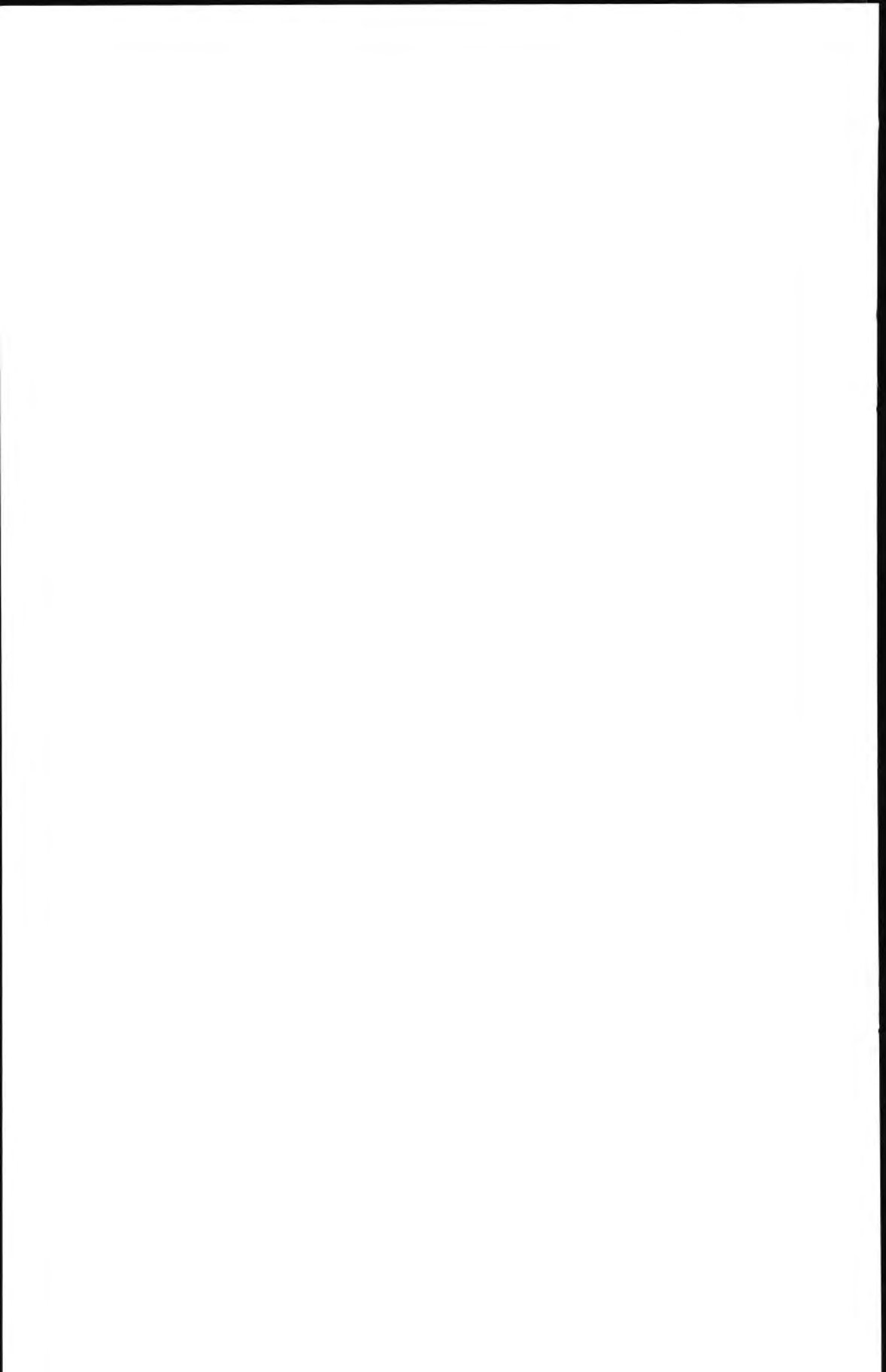
Wanneer we stellen dat Nederlandstalige wetenschappelijke artikelen een functie kunnen hebben, is de volgende vraag of dit nu wezenlijk andere teksten zijn dan die welke in de Engelstalige tijdschriften terechtkomen? Is er een wezenlijk verschil tussen artikelen voor de Nederlandstalige en voor de internationale 'markt'? Het antwoord op deze vraag raakt in ieder geval twee componenten: die van kwaliteit en die van inhoud. Wat betreft kwaliteit mogen we geen misverstand laten bestaan: wetenschappelijke publicaties in het Nederlands vragen gelijke kwaliteitseisen als publicaties in welke andere taal dan ook. De wetenschappelijke standaard verandert niet wanneer we een landsgrens overtrekken. We kunnen dan ook veel leren van de methoden die in het internationale academische schrijfverkeer worden gebruikt. Anonieme *peer reviews* zijn een goed hulpmiddel om de kwaliteit van wetenschappelijk werk te vergroten. Het nadenken over de impact van artikelen is eveneens lang niet onverstandig. Maar het overnemen van sommige manieren om kwaliteit te borgen betekent niet dat daarmee de internationale normen worden overgenomen. Citatiescores zijn haast logischerwijs lager wanneer je publiceert in een kleiner taalgebied. Daarbij laten we dan nog buiten beschouwing dat de impact van Nederlandstalige wetenschappelijke publicaties op het publieke en maat-

schappelijke debat in tijdschriften, boeken en andersoortige periodieken nauwelijks te meten valt. Nu de tweede kwestie: kunnen Nederlandstalige wetenschappelijke artikelen van een andere aard zijn dan de tegenpoot die is geschreven voor een internationaal publiek? Ja, dat kan. En misschien is dat juist maar goed ook. Juist vanwege de relatieve homogeniteit en gedeelde maatschappelijke kennis van het lezerspubliek lenen Nederlandstalige publicaties zich uitstekend voor het koppelen van nieuwe wetenschappelijke inzichten aan maatschappelijke ontwikkelingen. In zijn bijdrage betoogt Walgrave dat het overnemen van de taal van de ander zeker niet hoeft te betekenen dat je daarmee ook zijn denken overneemt. Maar we kunnen wel stellen dat de normen op basis waarvan ingezonden artikelen worden beoordeeld door de – doorgaans Amerikaanse – toptijdschriften vaak nogal eenduidig zijn met een specifieke voorkeur voor academische traditie. En als rationele wetenschapper moet je je wel schikken naar de grillen van de reviewer, wil je jouw artikel in dat toptijdschrift gepubliceerd krijgen. De hang naar internationaal publiceren leidt – zeker in eerste instantie – tot een mate van vervlakking en eenvormigheid in wetenschappelijke output, een ontwikkeling die Oversloot ook expliciet benoemt. Als redactie van *Res Publica* zien wij het onder andere als onze taak de rijke traditie van de Nederlandse en Vlaamse politicologie een vruchtbare voedingsbodem te geven. Hierbij willen wij ons onderscheiden door artikelen te publiceren die juist vanuit die binding met onze Lage Landen tot wetenschappelijke kennisproductie komen. Door in te zetten

op een gedegen maar effectieve en dus in tijd korte reviewprocedure is *Res Publica* een podium voor alle Nederlandstalige politicologen om met elkaar in debat te gaan. Over vijf jaar is de discussie over Nederlands als wetenschapstaal vast nog steeds in volle gang. Wij zullen dan turven hoeveel van de ideeën die in eerste instantie in het provinciale *Res Publica* zijn ontkiemd, tot de internationale regionen zijn toegetreden. Wij zijn vol vertrouwen!

Bibliografie

- De Swaan, Abram (2002). *Woorden van de wereld: het mondiale talenstelsel*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Huyse, Luc (1980). *De Gewapende Vrede. Politiek in België na 1945*. Leuven: Kritak.
- Stouthuysen, Patrick, Meier, Petra, & Kavadias, Dimokritos (2007). Volgers geen trendsetters. De politieke wetenschappen in België sinds 1970. In Guy Vanthemsche, Machteld De Metsenaere & Jean-Claude Burgelman (Eds.), *De Tuin van Heden. Dertig jaar wetenschappelijk onderzoek over de hedendaagse Belgische samenleving* (pp. 571-592). Brussel: VUBPress.



Waarom delen met zo velen?

De spanning tussen de uitbreiding en de verdieping van de Europese Unie

Jan Beyers (Universiteit Antwerpen)

BESPREKING VAN

- Vollaard, Hans en Penders, Jean (2007). *De spankracht van de Europese Unie. Gaan democratie en uitbreiding samen?* Utrecht: Lemma.
-

Bij het lezen van de door Hans Vollaard en Jean Penders samengestelde bundel, *De spankracht van de Europese Unie (De spankracht hierna)*, heb ik dikwijls moeten denken aan een seminar dat ik bijwoonde toen ik nog werkzaam was aan de KULeuven. Op uitnodiging van Frank Delmartino gaf Frans van Daele, toenmalig ambassadeur van België bij de Europese Unie, op gezette tijden een uiteenzetting over het reilen en zeilen binnen de Europese Unie (EU). Onder meer de vraag wat de EU is – een internationale organisatie of eerder een confederatie – en waar zij naartoe evolueert – een Europese federatie – hield toen en houdt nu menigeen bezig. Na een verhaal over de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam vroeg Wilfried De Wachter aan Frans van Daele ‘Wat is nu het einddoel van al die Europese politiek? Weet men waar men naartoe gaat?’. Er volgde een kort moment van stilte. En dan antwoordde Frans van Daele, in het Engels, met twee woorden ‘empire building’. Er werd door het aanwezige publiek niet verder op ingegaan.

De spankracht bevat een reeks bijzonder lezenswaardige essays die handelen over het spanningsveld waarbinnen de EU zich bevindt. Kenschetsend voor de EU zijn de hooggestemde verwachtingen. De EU wil tegelijkertijd democratisch en effectief zijn. Ze wil nationale en regionale diversiteit koesteren en een grote interne markt laten werken. Ze wil de participatie van de burgers en *stakeholders* bevorderen, maar ook snel en doeltreffend antwoorden op allerlei nieuwe uitdagingen. Maar kan de EU *überhaupt* democratisch worden wanneer ze steeds verder uitbreidt? En kan een dergelijke uitgebreide unie een effectief beleid voeren, bijvoorbeeld inzake de buitenlandse politiek, dat min of meer democratisch gelegitimeerd wordt? En komen nationale democratische stelsels niet onder druk te staan wanneer de EU aan invloed wint? Anders gezegd, hoe groot is de draagkracht van het Europese politieke systeem en laat de aard van de EU toe om al deze doelstellingen tegelijkertijd te realiseren? Dit is in een notendop wat de diverse essays in deze bundel verbindt.

Het mooie aan *De spankracht* is eveneens de diversiteit aan bijdragen en daarmee bevestigt het boek een idee dat me nauw aan het hart ligt. Net zoals in andere disciplines bestaat binnen de politicologie de neiging om onderwerpen in vakjes of subdisciplines te duwen. Het is een kwestie van territoria of grensafbakeningen. Binnen de politicologie blijft de studie van de EU en de Europese integratie een wat bijzondere plaats innemen. Beschouwen we de EU als een stabiel politiek systeem, dan kan worden bekeken hoe er binnen dit systeem aan politieke besluitvorming wordt gedaan. Dat is, kort door de bocht, de *comparative politics* benadering, een benadering die gedurende de laatste decennia tot een enorme toename van onderzoek en publicaties heeft geleid.¹ Bekijken we de EU door de bril van de internationale politiek, dan moet zij vooral beschouwd worden als een organisatie waarmee de lidstaten hun onderlinge relaties organiseren alsook hun buitenlandse politiek ten aanzien van de rest van de wereld coördineren. In het eerste geval wordt veronachtzaamd dat de EU evolueert en verandert, onder meer door de uitbreidingen, en wordt de wisselwerking tussen de veranderende en zich uitbreidende EU, haar interne besluitvormingsdynamiek alsook de daarmee gepaard gaande legitimiteitsproblemen veronachtzaamd. In het tweede geval komt de notie van de EU als een eigenstandige politieke organisatie op de achtergrond te staan en blijft het interne functioneren van de EU onderbelicht. De diverse bijdragen in *De spankracht* vergelijken de Europese Unie met imperia (Oversloot), multinationale federaties (Erk) en zelfs gemeentelijke herindelings-

processen (Vollaard). Er wordt gekeken naar de publieke opinie (van Holsteyn), politieke partijen en ideologische breuklijnen (Pelikaan en Brandsma), het Europees buitenlands beleid (van Ham) alsook het belang van de politiekambtelijke verhoudingen (Penders en Rood). Dat toont meteen aan dat Europa een generiek onderwerp is dat niet valt te herleiden tot één specifieke probleemstelling binnen één bepaalde traditie. Bijgevolg is de studie van de EU het terrein van de gehele politicologie; het is geen, misschien nog te vormen, subdiscipline of een op zichzelf staand vakgebied.

De Europese integratie lijkt ondertussen vertraging op te lopen, althans dat is de indruk die we krijgen wanneer we ons focussen op de lastiger wordende publieke opinies en de traagheid waarmee de EU grote en kleine beslissingen neemt of niet neemt. Deze indruk staat in schril contrast met de stroom aan publicaties die de EU bespreken als een *superstate* (Gillingham, 2003; Morgan, 2005), een *empire* (Zielonka, 2006), *supermacht/superpower* (Reid, 2004; de Wijk, 2005; McCormick, 2007), een macht die 'will run the 21st century' (Leonard, 2005) of een uiting van de *European dream* (Rifkin, 2004). Niet zelden hebben de hier geciteerde werken gemeen dat ze de noodzaak alsook de positieve kanten van de Europese schaalvergroting bejubelen. Dit positief duiden van deze politieke schaalvergroting staat in contrast met hoe over andere, ondertussen verdwenen, imperia wordt gedacht. Het imago van de voormalige Sovjet-Unie, het Derde Rijk of Napoleons imperialistische streven is niet positief. Daartegenover

staat dan de EU als lichtend voorbeeld van hoe het wel kan.

Het pleidooi van Rob de Wijk ten faveure van *supermacht Europa* is een Nederlandstalig voorbeeld dat nauw aansluit bij de onderliggende gedachte van de bovengenoemde literatuur (de Wijk, 2005). Kort samengevat komt het erop neer dat de huidige Europese staten op zichzelf te klein en te onmachtig zijn om hun internationale belangen te waarborgen en dat dit enkel kan door de EU toe te rusten met een grotere capaciteit, een kwestie van middelen, bevoegdheden en procedures. Bij uitstek wordt een functioneel argument gehanteerd; de functie, de creatie van veiligheid, bepaalt de omvang van de jurisdictie. Daarmee sluit de Wijk aan bij de economische analyse van Spalora en Alesina die stellen dat vooral op het terrein van defensie en veiligheid het argument van *economics of scale* geldig is (Spalora en Alesina, 2003). De Wijk besteedt iets minder uitdrukkelijk aandacht aan legitimiteitsproblemen die gepaard gaan met zo'n integratiestap, maar stelt vast dat grote delen van de publieke opinie positief staat ten aanzien van verdere integratie op dit terrein. Hij betoogt verder dat de creatie van de supermacht Europa moet samengaan met een herdenken van wat tot de kerntaken van de EU behoort. Bij voorkeur specialiseert de EU zich in enkele kerntaken zoals economie en interne markt, veiligheid en defensie. Cultuur, toerisme, onderwijs, landbouw, visserij, milieu en fiscaliteit worden zo volledig mogelijk overgelaten aan de autonomie van de lidstaten. De bedoeling hiervan is om het overzicht voor de burger helder te

houden en de beslissingsmacht bij de democratisch gelegitimeerde instituties van de lidstaten te leggen om zodoende het draagvlak voor de ontwikkeling van de Europese supermacht te versterken. Hier hanteert de Wijk, weliswaar impliciet, een identiteitsargument, waarbij de nadruk ligt op diversiteit en heterogeniteit. Hier valt veel voor te zeggen en dus kom ik er nog op terug.

De bijdrage van Peter van Ham in *De spankracht* stelt de vraag 'Is het mogelijk dat de EU op het globale niveau ernstig wordt genomen zonder zich te moeien met grote vraagstukken zoals terrorisme, klimaatwijziging of massavernietigingswapens?'. Het antwoord is, net zoals bij de Wijk, 'neen'. Het is vooral de druk van de veranderende omgeving die de EU in de richting duwt van een meer veiligheidsgeoriënteerde organisatie. De internationale macht van de VS is op zijn retour, de VS heeft elders harde noten te kraken en dus is Europa in de toekomst meer en meer op zichzelf aangewezen. Deze druk is zo groot dat zelfs zonder de mogelijkheden van de Europese Grondwet de EU een beduidende voortgang maakt op dit terrein. Denk bijvoorbeeld aan het Eurokorps of andere defensiegerichte initiatieven. Bovendien verloopt alles intergouvernementeel, dat betekent voornamelijk aangestuurd door de nationale regeringen en met een minimale of geen inmenging van de communautaire instellingen zoals de Europese Commissie of het Europees Parlement. Met andere woorden, er kan heel wat worden gerealiseerd, niet in de eerste plaats omdat er communautair wordt gewerkt, maar vooral omdat op bepaalde

terreinen de noodzaak wordt gevoeld en een politieke wil aanwezig is.

Een gedeelde Europese identiteit is van belang om een Europees gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid toe te rusten met een voldoende groot maatschappelijk draagvlak. Hierbij verwijst van Ham naar Tilly's bekende stelling '*States make war, and war makes the state*' (Tilly, 1985). Vertaald naar de EU impliceert het dat de EU, wil ze ernstig genomen worden, niet alleen door andere internationale spelers, maar ook de Europese burgers, veel assertiever, effectiever en ook agressiever moet gaan optreden in internationale veiligheidskwesities. Daar waar andere grootmachten zich in kwesities waar ze grote belangen hebben niet schikken naar alles wat de Veiligheidsraad zegt, moet ook de EU de nodige arrogantie aan de dag durven leggen. Met andere woorden, de EU moet emanciperen uit haar postmoderne zachtheid. Hier valt veel over te zeggen en het klinkt wat als het bekende verhaal van de kip en het ei. Wat komt er eerst? Moet er eerst een Europese identiteit zijn vooraleer de EU een volwaardig buitenlands en veiligheidsbeleid kan voeren en desnoods assertief, dit is met het gebruik van militair geweld, optreden? Of is het een assertief optreden van de EU buiten haar grenzen dat een Europese identiteit zal doen ontstaan? Van Ham beantwoordt de laatste vraag instemmend. Om een Europese identiteit te creëren die door de burgers ernstig wordt genomen, moet die EU veel zichtbaarder, ook met de inzet van militaire middelen, want '*war makes the state*', gaan voor haar eigenbelang. De rest volgt. Ik vrees

dat van Ham vergeet dat er ook een haan nodig is om aan eieren te komen.

Om te beginnen wordt er wat losjes omgesprongen met hoe oorlog een rol speelt in de vorming van politieke systemen. Is het zo dat oorlog het ijkpunt is voor elke politieke autoriteit? Ten eerste, hoewel oorlog een rol speelde in de vorming van de Europese natiestaten, is dat, zoals van Ham zelf aangeeft, niet voor elke staat (bijvoorbeeld Zwitserland of Duitsland) in dezelfde mate het geval. Ten tweede, vele oorlogen hebben als kenmerk dat ze bestaande staten vernietigen en dat op twee manieren. Hedendaagse oorlogen zijn veelal binnenlandse oorlogen met als eindresultaat het uiteenvallen van bestaande staten of de creatie van zogenaamde *failed states*. Oorlogen gevoerd door grote mogendheden kunnen vernietigend zijn voor diezelfde mogendheid omdat ze overdreven inzet van middelen vergen en leiden tot *imperial overstretch*. Ten derde, het is twijfelachtig of de stelling van Tilly '*war makes the state*' ook historisch klopt. Er kan ook worden gesteld dat het internationaal systeem vooral types van politieke systemen (natiestaten, stadstaten, imperia...) selecteert die in een gegeven context meer kans hebben op overleven. Onder anderen Spruyt heeft aangetoond dat de economische en administratieve transformaties die plaatsvonden in de late middeleeuwen veel belangrijker zijn dan de capaciteit om oorlog te voeren (Spruyt, 1994). Er zijn talloze voorbeelden te geven van jurisdicties met een superieure militaire capaciteit die de internationale competitie niet overleefden.² Belangrijker dan oorlogvoering is het uitwerken van een juridisch

en bestuurlijk systeem dat optimaal omgaat met economische schaalvergroting en daardoor de noodzakelijke voorwaarden schept om succesvol oorlog te voeren. Met andere woorden, oorlog is slechts een intermediaire variabele. Van groter belang is de bestuurlijke en politieke organisatie die het voeren van oorlog mogelijk maakt. De vraag is dus niet of de EU beschikt over de nodige militaire capaciteit, maar wel of ze, indien de capaciteit daar is, politiek in staat is hiervan gebruik te maken.

Daarbij is de vraag in hoeverre 500 miljoen Europese burgers met hun 23 talen en 27 nationaliteiten bereid zijn om niet alleen economie en markt, maar ook werk, welvaart en veiligheid met elkaar te delen van zeer groot belang. Bij het vormen van jurisdicties – regionale integratie, supranationale organisaties, gemeentelijke herindeling, een staatsvorming – moet telkens worden afgewogen, enerzijds, op welke terreinen er het meeste te winnen valt door schaalvergroting en, anderzijds, in hoeverre deze schaalvergroting rekening houdt met de heterogeniteit of diversiteit aan politieke voorkeuren (Alesina en Spolaora, 2003). Het is lastig om dit voor alle terreinen vooraf vast te stellen. De schaal waarop beleid wordt gevormd hangt immers samen met beleidsvoorkeuren en vormt aldus ook het voorwerp van politiek debat.³ Voor diverse terreinen is het twijfelachtig of Europese politieke schaalvergroting – bijvoorbeeld sociaal beleid, cultuur en onderwijs – voordelen oplevert en bovendien is het gegeven de grote heterogeniteit aan nationale voorkeuren onzeker of de EU op deze gebieden tot een coherent beleid kan komen.⁴ Immers, hoe

groter de variëteit aan voorkeuren, hoe groter de tegenstand en hoe moeilijker om tot een consistent beleid te komen.⁵ Dit is een gedachte die doorklinkt in diverse essays die terug te vinden zijn in *De spankracht*; om aan draagvlak te winnen zou het goed zijn dat de EU op een aantal terreinen minder of zelfs niets doet en veel meer overlaat aan de lidstaten.

Veiligheid en defensie echter zijn terreinen waar schaalvoordelen veel duidelijker spelen. Indien de EU-lidstaten hun defensie-uitgaven beter coördineren, kan grote winst worden geboekt. Ook het gezamenlijk inzetten van middelen in gemeenschappelijke operaties vergroot de slagkracht van de afzonderlijke Europese landen aanzienlijk. Toch mag ook hier de heterogeniteit aan voorkeuren niet worden onderschat. In cruciale kwesties die zich in het recente verleden hebben voorgedaan – denk maar aan Irak, Afghanistan en de Balkan – was eensgezindheid ver te zoeken en paralyseerde dit het Europese optreden aanzienlijk. Het is niet zeker of de nabije toekomst wat dat betreft sterk zal verschillen van het recente verleden. Zou dit anders zijn met een Blair of een Chirac als Europese President? Met andere woorden, een meer omvangrijke capaciteit en betere formele coördinatiemechanismen zijn onvoldoende wanneer er echt grote zaken op het spel staan. Denk maar aan de moeilijkheden die Nederland had bij het vinden van Europese steun voor zijn optreden of de aflossing in Uruzgan. Een ander voorbeeld (door van Ham en de Wijk zelf aangehaald) betreft de NAVO. Wanneer de NAVO groter wordt, wordt die ook meer heterogeen en de vraag rijst in

hoeverre de NAVO nog effectief kan optreden om veiligheid te garanderen.

Hoe zit het met de bereidheid tot het delen van werk, economie en veiligheid bij de Nederlandse burger en de Nederlandse politieke elite? De bijdrage van van Holsteyn alsook het essay van Pellikaan en Brandsma bevatten gegevens die een antwoord geven op deze vraag. Ondanks het referendum in 2005 is er toch niet bijzonder veel veranderd bij de Nederlandse burger. Ook de houding van de traditionele Nederlandse politieke partijen verschilt niet erg veel van de Vlaamse situatie (Beyers en Bursens, 2006). De traditioneel pro-Europese partijen – CDA, VVD, PvdA, Groenlinks en D66 – blijven pro-Europees, maar de achterliggende motivatie blijft aanzienlijk verschillen. Bijvoorbeeld daar waar het CDA Europa ook als een culturele identiteit vooropstelt, vertrekken VVD en PvdA meer vanuit een functionele argumentatie, waarbij Europa vooral moet bijdragen tot ofwel een verdere liberalisering ofwel een versterking van de sociale welvaartsstaat. Langs de rechterzijde beklemtonen de orthodox-christelijke partijen – SGP en ChristenUnie – dat Europa bij voorkeur intergouvernementeel functioneert, een standpunt dat in Vlaanderen bijna uitsluitend door het rechts-populistische Vlaams Belang wordt verdedigd. Aan de linkerzijde is vooral de SP uiterst kritisch door te stellen dat de huidige EU voornamelijk een neoliberal, en dus te verwerpen, project is. Deze forse linkse kritiek op Europa is in Vlaanderen, met uitzondering van SPARood en het tot nog toe electoraal onsuccessvolle *Comité voor een andere Politiek*, slechts sporadisch te horen aan de linker-

zijde. Ook in Nederland blijkt dat, niettegenstaande het referendum, de EU amper een onderwerp van debat is; tijdens de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer speelde het onderwerp amper een rol. Het enige verschil ten opzichte van de periode voor 2005 is dat, hoewel een pragmatische pro-Europees vertoog dominant blijft, partijen iets meer nationalistische klemtonen leggen en nadrukkelijker het belang van subsidiariteit vooropstellen (zie in dit verband ook de bijdrage van Jean Penders in *De spankracht*).

Ook van Holsteyn stelt vast dat bij het brede Nederlandse publiek de diffuse steun voor Europa nog steeds groot is, ook in vergelijking met de andere lidstaten. Dat Europa slechts een beperkte rol speelt bij verkiezingen zegt weinig over de mate waarin dit onderwerp te politiseren valt. Omdat de politici die zich kandidaat stellen voor zowel Europese als nationale verkiezingen het gewoonlijk eens zijn over Europa, valt er weinig te kiezen. Interessant in het licht van andere bijdragen in de bundel is de vaststelling dat de terughoudendheid bij de burger ten aanzien van Europa zich situeert op het terrein van de sociale voorzieningen, cultuur, gezondheidszorg en onderwijs. Inzake veiligheid, criminaliteitsbestrijding en milieubeheer ziet een grote meerderheid Europese beleidsvorming zitten. Opvallend is dat Europeanisering van de domeinen waar kan worden getwijfeld aan het nut van politieke schaalvergroting en waar tevens de diversiteit qua voorkeuren tussen de lidstaten groot is, de minste steun geniet bij de Nederlandse bevolking. Wanneer de houding ten aanzien van toekomstige uitbreiding wordt bekeken, valt

op dat de houding vooral negatief is ten aanzien van landen met grotere behoeften qua Europese subsidies, landen met minder potentieel om substantieel bij te dragen aan het Europees budget en landen die er sociaaleconomisch redelijk zwak voorstaan (in het bijzonder Turkije, Albanië en Oekraïne). Met andere woorden, het Nederlandse publiek is pragmatisch pro-Europees, maar is terughoudend wanneer er meer gedeeld moet worden met nog meer anderen. Hier is het Nederlandse publiek niet uniek; het is een tendens die in alle oorspronkelijke lidstaten van de EU, ook in België, in meerdere of mindere mate is terug te vinden.

Hiermee komen we bij een andere kernvraag van *De spankracht*; namelijk of het mogelijk is om een democratisch draagvlak te vormen in een steeds verder uitbreidende unie. In welke mate zijn EU-burgers in staat om besluiten te nemen met steeds meer andere EU-burgers? Met wie (hoeveel en welke anderen) willen we wat besluiten en ook de gevolgen daarvan delen? Diverse bijdragen in *De spankracht* gaan hier dieper op in.

De bijdragen van Jan Erk, enerzijds, en Marianne van de Steeg, anderzijds, gaan in op de vraag in welke mate meertaligheid en het bestaan van diverse nationale publieke ruimtes het voeren van een democratisch publiek debat mogelijk maken. Het loont de moeite om beide essays als een duo te lezen, omdat ze een andere conclusie trekken.

Jan Erk vertrekt vanuit de vergelijkende politicologie, meer bepaald de literatuur over multinationale federaties, en

de vaststelling dat taal in contemporaine democratieën een cruciale rol speelt. Onder meer omdat het hedendaagse kiezerskorps wispelturig is en omdat klassieke breuklijnen minder mobiliserend zijn, moet er meer moeite worden gedaan om kiezers te overtuigen. Vandaar dat de taal van het volk meer en meer de taal van de politiek moet worden, wil de politiek het volk aan haar kant krijgen. Aldus worden taalgrenzen in toenemende mate politieke scheidslijnen van de ruimtes waarin politieke debatten plaatsvinden. Het gevolg is dat multinationale federaties (Canada, Zwitserland, België) zich kenmerken door diverse min of meer van elkaar gescheiden publieke ruimtes. Federaties met één dominante taal (Duitsland, Oostenrijk) hebben één publieke ruimte. Volgens Erk heeft dit tot gevolg dat multinationale federaties een vrij sterke druk tot decentralisering kennen – taal heeft er geen centraliserende werking – terwijl in andere federaties omwille van taalhomogeniteit het centrale niveau krachtiger is of nog kan worden – taal heeft er een centraliserend effect. De les voor de EU is dat zij rekening dient te houden met decentralisering langs linguïstische, dus veelal nationale, breuklijnen en dat bijgevolg de mogelijkheden tot centralisering beperkt zijn. Een neveneffect is dat de Europese eenmaking zelf, zeker wanneer die te voortvarend verloopt, de nationale identiteiten kan versterken en de legitimiteit van de EU kan ondermijnen. Met andere woorden, alles tot in details vastleggen in een verdrag of grondwet en dat in 23 talen is onvoldoende. Wat de constitutionele vormgeving betreft, oordeelt Erk dat multinationale systemen, zoals de EU, be-

hoeft hebben aan een zekere mate van institutionele of constitutionele ambiguïteit die ervoor zorgt dat de einddoelstelling niet voor eens en altijd vastligt, maar door de verschillende *demoi* eigenstandig kan worden geïnterpreteerd.

Erk heeft een punt wanneer hij wijst op de begrensde van een gemeenschappelijke publieke ruimte waar meerdere talen worden gesproken. Vraag is of hij niet te sterk in de richting van de totale onmogelijkheid neigt. Daarom ben ik het eerder eens met van de Steegs analyse die stelt dat het niet onmogelijk is om ook binnen systemen met meerdere *demoi* rond bepaalde kwesties een gezamenlijk debat te hebben. Ze stelt dat de politicologen soms overdreven verwachtingen koesteren ten aanzien van wat een publiek debat hoort in te houden (aantal deelnemers en kwaliteit van het debat) en daarbij cultureel homogene natiestaten als uitgangspunt nemen. Wanneer de lat zeer hoog ligt voldoet de EU inderdaad niet aan de voorwaarden. Van de Steeg onderbouwt haar argumentatie aan de hand van een diepgaande empirische studie van het debat bij de toetreding van Jörg Haiders FPÖ tot de Oostenrijkse regering. De Haider-case was in ieder geval een gebeuren waarover op hetzelfde moment rond hetzelfde onderwerp met dezelfde argumenten werd gedebatteerd. Belangrijk daarbij is dat het overgrote deel van de deelnemers, ondanks taalverschillen en de aparte nationale ruimtes, dit debat kaderden binnen een Europese politieke ruimte die door de deelnemers ook als relevant werd geïdentificeerd. Ondanks het overtuigende karakter van van de Steegs casestudie, blijft het wat

onduidelijk hoeveel kwesties de Europese publieke ruimte aankan, hoe permanent deze debatten zijn en of er een ijkpunt is dat toelaat te concluderen of een Europese publieke ruimte vitaal genoeg is om een Europese democratie te ondersteunen. Dit is echter geen excuus om daar waar mogelijk een gezamenlijk Europees debat te voeren. Anders gezegd, omdat de burgers van de lidstaten zoveel gemeenschappelijke belangen hebben, is het zonde te wachten op een 'Europese natie' of het ontwaken van de 'Europese burger' vooraleer publiek en als het kan Europees te debatteren over Europese kwesties die ons aanbelangen.

De bijdrage van Oversloot kenmerkt zich door een diep scepticisme ten aanzien van de idee dat EU meer democratisch kan worden. Het voordeel om de EU te vergelijken met een imperiaal systeem en niet met een interstatelijk systeem (zoals een hegemonie) is dat daardoor het onderscheid tussen binnen- en buitenlandse politiek als aparte categorie wegvalt (Nexon en Wright, 2007). Kenmerkend voor imperia is dat ze via tussenpersonen – lokale elites of zetbazen – hiërarchisch worden bestuurd vanuit een centrum. Zowel de domeinen van overheersing als de mechanismen van overheersing verschillen aanzienlijk van periferie tot periferie (*heterogeneous contracting*). De relaties tussen centrum en periferie kenmerken zich door een hiërarchische onderschikking en bovenschikking, waarbij elitaire besluitvorming overheerst; van democratie is geen sprake. Vanuit deze optiek valt het te betwijfelen of de EU een imperium is. In de EU zijn het de lidstaten – de periferie

in Oversloots terminologie – die bij unanimititeit bevoegdheden overhevelen naar de centrale instituties en deze delegatie wordt juridisch vastgelegd. De niet-ratificatie van de Europese Grondwet bewijst dat de EU geen imperium is, maar een systeem dat, enigszins tegen de zin van de Europese federalisten, nog steeds sterk gestuurd wordt door de belangen van de lidstaten. Het zijn immers de regeringen van de lidstaten die in de Raad van Ministers over het gros van het Europees beleid beslissen en het daarna ook naar eigen inzicht en vermogen uitvoeren binnen de lidstaten. Meer nog, het lidmaatschap van de EU impliceert een minimale politieke homogeniteit van de lidstaten. Voorwaarde tot lidmaatschap is een functionerende democratie; wat betekent dat niet Brussel maar de bevolking van de lidstaten haar leiders kiest en het zijn deze leiders die op hun beurt de EU besturen.

Omdat de EU zich volgens Oversloot echter in toenemende mate imperiale karakteristieken aanmeet, kan de EU haar democratische ambities, in de betekenis van een stelsel waarbij burgers door middel van verkiezingen de regering naar huis sturen en nieuwe politieke leiders kiezen, niet verwezenlijken. Daartoe ontbreekt het de EU aan een *demos*, is de culturele en taalkundige diversiteit te groot en is de territoriale begrenzing van de EU te ambigu. Ook het gegeven dat het belang van de interne markt vooropstaat maakt dat het bij vele beslissingen niet gaat om politieke maar om technocratische en dus niet-democratische interventies. Hier komt Oversloot met zijn analyse dicht bij Erk en ook Alesina/Spolaora, daar waar

het gaat om de gevolgen van diversiteit en grootschaligheid voor de levensvatbaarheid van een democratisch stelsel. Nogal wat empirie ondersteunt deze samenhang. In de *Democracy Index* van *The Economist* valt op dat van de 28 landen met de hoogste scores (*functioning democracies*) er 19 een bevolkingsaantal hebben lager dan 10 miljoen inwoners (Kekic, 2007). Zeven functionerende democratieën met meer dan 10 miljoen inwoners zijn federale staten (bijvoorbeeld Canada, Duitsland, Australië, de Verenigde Staten) of kenmerken zich door een sterk doorgedreven decentralisatie (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk). De enige centraal bestuurd staten met meer dan 10 miljoen inwoners in het lijstje van 28 zijn Frankrijk en Japan. Met andere woorden, functionerende democratieën zijn eerder klein qua bevolkingsaantal en grote staten met een functionerende democratie zijn dikwijls sterk gedecentraliseerde stelsels. In een lijstje met de 20 grootste landen qua bevolkingsaantal staan slechts vier landen met een *functioning democracy*, zes autoritaire regimes, zes twijfelachtige democratieën en vier landen met een mengeling van autoritaire en democratische kenmerken. Het is dus niet onmogelijk om heel groot en democratisch tegelijkertijd te zijn, maar de kans is niet bijster groot. Ook wanneer naar de twintig grootste landen qua bevolkingsaantal wordt gekeken in de *Freedom House Index* blijkt dat het grootste gedeelte daarvan 'niet vrij' of 'gedeeltelijk vrij' is (2007).

Het begrip imperium heeft doorgaans een negatieve bijklank; imperia worden immers voornamelijk herinnerd omwille van

de brutaliteit waarmee ze heersen. Het zeer sterk benadrukken van de democratische gebreken van imperia leidt in de analyse van Oversloot enigszins tot een veronachtzaming van de beperkingen die natiestaten kenmerken. Terloops vermeldt Oversloot dat de natiestaat zich niet goed verdraagt met etnische en culturele diversiteit, meer nog, dat een levensvatbare democratie één *demos* veronderstelt, en dat imperia zich beter verdragen met etnische en culturele heterogeniteit. De geschiedenis van de natiestaat is inderdaad een aaneenschakeling van etnische en culturele zuiveringen richting meer homogene staten, dikwijls gepaard gaande met het uiteenvallen van imperia zoals het Oostenrijks-Hongaarse Habsburgse rijk of het Ottomaanse rijk, alsook autoritaire en autocratische regimes (zie o.m. Judt, 2005).

Oversloot benadrukt vooral de democratische risico's die gepaard gaan met politieke schaalvergroting, maar zwijgt over mogelijke voordelen. Een voordeel van schaalvergroting is dat het lastiger wordt voor nationale specifieke of geconcentreerde belangen om het overheidsbeleid te domineren.⁶ Zeker kleine staten lopen het gevaar gegijzeld te worden door één specifiek belang. De Luxemburgse staalindustrie kan de Luxemburgse overheid gijzelen, maar dient op Europees niveau rekening te houden met een heleboel andere belangen. Bovendien is het twijfelachtig in hoeverre kleine Europese staten op zichzelf, dit betekent zonder één of andere Europese politieke infrastructuur, over voldoende bestuurskracht beschikken om de nodige collectieve goederen, zoals veiligheid en een goed functioneren-

de economie, beleidsmatig te ondersteunen. Met andere woorden, democratieën versterken hun legitimiteit niet uitsluitend via politieke participatie (bijvoorbeeld via verkiezingen) of de mate waarin burgers zich identificeren met een cultuurgemeenschap, maar ook door de effectiviteit waarmee publieke goederen worden gerealiseerd (wat Scharpf output-legitimiteit noemt, 1999). Indien natiestaten daar niet meer toe in staat zijn, verliezen ze hun status als geschikte en legitieme arena voor politiek.

Dat laatste is één van de achterliggende motivaties voor de gemeentelijke herindelingsprocessen die Vollaard in zijn essay bespreekt en vergelijkt met de uitbreiding van de Europese Unie. Het argument bij schaalvergroting inzake gemeentepolitiek zijn de kostenvoordelen, de verminderde transactiekosten, de beschikbaarheid van meer gespecialiseerde expertise, meer en hoger gekwalificeerd politiek personeel en de versterking van de onderhandelingspositie ten aanzien van de centrale overheid of andere gemeenten. Soortgelijke argumenten gelden ook betreffende de EU. Bijvoorbeeld, door de krachten te bundelen op het gebied van de internationale handelspolitiek wegen de Europese staten gezamenlijk zwaarder dan afzonderlijk. Er zijn ook politieke voordelen. In een grotere jurisdictie is er een grotere diversiteit aan potentiële leiders en dus valt er meer te kiezen. Daar waar in kleine dorpen één politieke partij nogal eens over de alleenheerschappij beschikt, is de kans reëel dat bij de creatie van grote politieke entiteiten meer politieke strekkingen zich kunnen articuleren. Er zijn tevens nadelen verbou-

den aan schaalvergroting en deze nadelen manifesteren zich eveneens bij de Europese schaalvergroting. Hoe minder burgers het gevoel hebben te wegen op het beleid, hoe meer kans er bestaat, zeker wanneer er een groot cultureel verschil is tussen de dorpen, dat ze een 'dorpse reflex' ontwikkelen. Daar komt bij dat er in grotere gemeenten meer wordt gewerkt met tussenpersonen, er meer verkokering en verzakelijking is van de besluitvorming en dat grote politieke kennis nodig is om doeltreffend deel te nemen aan politieke besluitvorming. Uit het beperkte onderzoek ter zake blijkt bijgevolg dat voornamelijk eerder laaggeschoolde burgers politiek afhaken bij gemeentelijke schaalvergroting. In het slothoofdstuk wijst Volgaard op een gelijkaardig fenomeen in de EU, waarbij de mobiele klasse van meertalige hooggeschoolden volop geniet van de geneugten van de Europese ruimte, terwijl de immobiele klasse van eentalige laaggeschoolden gebonden blijft aan haar lokaliteit en minder voordeel haalt uit de Europese economische, culturele en politieke ruimte. Voor de eerste is geloof of vertrouwen in de EU geen discussiepunt, integendeel, haar leefwereld is Europees. De klasse van de immobiele burger is minder te overtuigen van het nut van Europa. Zij beschikt niet over taalvaardigheid om te genieten van de grote Europese markt, maar ze ondervindt wel gevolgen ervan, bijvoorbeeld omdat haar bedrijf zich verplaatst naar oorden waar beter winst te maken is (Hirschman, 1970; Bartolini, 2005). Het is maar de vraag of deze kloof te dichten valt met meer transparantie of met het vergroten van de invloed van het Europees Parlement.

Twee bijdragen – van Jan Rood en Jean Penders – in *De spankracht* behandelen de Nederlandse politieke en bestuurlijke context in een zich uitbreidende EU. Interessant in de bijdrage van Jean Penders is de poging in diverse lidstaten om het Europees beleid los te weken uit de ministeries van buitenlandse zaken en onder te brengen bij de eerste minister of bij een apart Europa ministerie. Het lijkt procedureel, maar een van de achterliggende motivaties is dat dit het EU-beleid meer zichtbaar maakt als een inherent onderdeel van de binnenlandse politiek en dus, hopelijk, beter controleerbaar door parlement en publieke opinie. Jan Rood stelt zich de vraag hoe een klein land als Nederland in een grotere EU effectief zijn belangen kan verdedigen. Daarbij pleit hij voor een meer selectieve aanpak, meer zorgvuldigheid inzake te vormen coalities en het investeren in bilaterale diplomatie. Kortom, Nederland moet meer actief zijn op het moment dat het beleid wordt voorgekookt. Wat ik wel wat mis in deze en andere bijdragen in *De spankracht* is een diepgaande analyse van hoe de veranderende bestuurlijke context binnen de lidstaten de democratisering van de EU kan bemoeilijken. Gedurende de laatste twee decennia hebben alle Europese staten hun administratie hervormd. Daarbij stonden begrippen als verzelfstandiging, het vormen van onafhankelijke agentschappen, klantgerichtheid en outputmanagement op het voorplan. Deze evolutie maakt dat parlementaire controle lastig wordt. In vele analyses over de EU wordt gekeken naar de veranderende politieke context – het einde van de permissieve consensus – en minder naar de veranderingen in de bestuurlijke en administratieve omgeving. Het wordt ook

soms voorgesteld alsof de EU de oorzaak is van de eroderende democratie. Waarom is het niet omgekeerd? Misschien is het eerder zo dat het beperkte democratische gehalte van de EU een functie is van hoe de klassieke democratische instellingen binnen de lidstaten zelf onder druk zijn gekomen van *new public management*. Met andere woorden, wat we op het Europese niveau zien is een afspiegeling van ontwikkelingen binnen de lidstaten.

Deze bundel bevat conclusies die niet alleen voor politicologen maar vooral voor politici en andere beleidsmakers van bijzonder belang zijn. Kortom, het is leesvoer voor een bredere kring. Wat in zowel Nederland als Vlaanderen opvalt, is dat pro-Europese politici zich in toenemende mate pessimistisch uitlaten. Het is nooit genoeg en indien dit of dat niet wordt aangepakt op Europees niveau worden erge dingen – gaande van ‘het licht dat uitgaat’ (Brinkhorst) tot ‘oorlog’ (Donner) – in het vooruitzicht gesteld. Dit pessimisme is opmerkelijk en verdacht, gezien het indrukwekkende lijstje Europese verwezenlijkingen van de laatste decennia. Zoals Erk schrijft, is het echter niet abnormaal dat complexe politieke systemen – zoals de EU, of Canada, of België – af en toe door een zware institutionele crisis gaan. Meestal is het een dubbelzinnig akkoord, waarbij veel aandacht gaat naar de autonomie van de constituerende eenheden (subsidiariteit, uitzonderingen...), dat voor een nieuw tijdelijk evenwicht zorgt. Bovendien, zo stelt Simon Hix in een recent boek, is de EU als institutioneel systeem al bijzonder sterk geconsolideerd en stabiel. Het is juist deze institutionele

consolidatie die verklaart waarom de EU lastig te hervormen is (Hix 2008). Een andere conclusie van *De spankracht* is dat de Europese politieke schaalvergroting bij voorkeur beperkt blijft tot een klein aantal terreinen. De domeinen waar het voordeel van Europees beleid twijfelachtig is en waar er grote diversiteit tussen de lidstaten heerst, blijven best op het niveau van de lidstaten. Het is juist het niet al te zwaar overladen van de Europese beleidsagenda dat de EU aan kracht en legitimiteit doet winnen. Vandaar dat een constitutionele crisis of het verwerpen van de Grondwet, misschien vervelend en spijtig, maar geen onoverkomelijke ramp is. Het kan integendeel heilzaam werken, omdat het voorkomt dat de Europese politici teveel hooi op hun vork nemen, dat de EU ongecontroleerd uitdeint tot alle mogelijke domeinen en dat daardoor de loyaliteit van de diverse nationale publieke opinies te veel op de proef wordt gesteld.

Noten

1. Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat EU-politicologen in toenemende mate publiceren in generieke politiek-wetenschappelijke tijdschriften of tijdschriften die zich sterk toeleggen op vergelijkende politologie zoals *Comparative Political Studies*, de *American Political Science Review* of de *European Journal of Political Research*. Daar waar 15 jaar geleden typische EU tijdschriften – bijvoorbeeld *Journal of Common Market Studies* en *Journal of European Public Policy* – voornamelijk werden volgeschreven door EU-specialisten, publiceren vandaag de

dag meer en meer breed georiënteerde politologen in deze tijdschriften (Keeler, 2005).

2. Zo haalt Spruyt diverse stadstaten als voorbeeld aan, onder andere Genua, die over een economische en militaire capaciteit beschikten die veel groter was dan de capaciteit van de Franse koning. Ook de Hansa was qua economische en militaire capaciteit een superieure macht. Toch overleefden de stadstaat en de netwerkorganisaties zoals de Hansa de internationale competitie niet.

3. Zo wees Schattschneider er al op dat actoren die een onderwerp wensen te politiseren dit dikwijls doen door het onderwerp te verplaatsen naar een hogere schaal, omdat ze op die manier meer medestanders kunnen mobiliseren (1960).

4. Op diverse terreinen is schaalvergroting echter niet het gevolg van EU-instellingen die hun competenties ruim interpreteren, maar het resultaat van nationale ministers die buiten de EU-structuren om zelf harmonisering in gang zetten. De BAMA-hervorming in het hoger onderwijs is hiervan een gekend voorbeeld. Met andere woorden, het zijn dikwijls de nationale overheden, niet de Europese instellingen die taken laten weglekken naar 'Brussel'.

5. Andere analisten zijn het hiermee niet eens en stellen dat het juist heterogeniteit van belangen en voorkeuren is die het mogelijk maakt om tot een uitruil te komen (zie Zielonka, 2005, pp. 72-73 voor een overzicht).

6. Dit is trouwens een van de argumenten die James Madison aanhaalde in *Federalist 10* om te pleiten voor politieke schaalvergroting in de Verenigde Staten als een mid-

del om *factions* onder controle te houden (1788/2001, 47-49).

Bibliografie

- Alesina, Alberto, & Spolaore, Enrico (2003). *The Size of Nations*. Cambridge: The MIT Press.
- Bartolini, Stefano (2005). *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Beyers, Jan, & Bursens, Peter (2006). *Europa is geen buitenland: Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*. Leuven: Acco.
- de Wijk, Rob (2005). *Supermacht Europa*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Freedom House (2007). *Freedom in the World 2006*. Freedom House/Rowman & Littlefield.
- Gillingham, John (2003). *European Integration, 1950-2003: Superstate of New Market Economy?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, Jay, John, & Madison, James (1788/2001). *The Federalist* (edited by George W. Carey en James McClellan). Indianapolis: Liberty Fund.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hix, Simon (2008). *What's Wrong With the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press
- Judt, Tony (2005). *Postwar Europe. A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin Books.

- Keeler, John T.S. (2005). Mapping EU Studies: The Evolution from Boutique to Boom Field 1960-2001. *Journal of Common Market Studies* 43(3): 551-82.
- Kekic, Laza (2007). The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. *The Economist*. http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pfd (geraadpleegd op 07/04/2008).
- Leonard, Mark (2005). *Why Europe will run the 21st century*. London: Fourth Estate.
- McCormick, John (2007). *The European Superpower*. New York: Palgrave MacMillan.
- Morgan, Glyn (2005). *The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration*. Princeton: Princeton University Press.
- Nexon, Daniel H., & Wright, Thomas (2007). What's at Stake in the American Empire Debate. *American Political Science Review* 101(2):253-271.
- Reid, T.R. (2004). *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*. New York: Penguin.
- Rifkin, Jeremy (2004). *The European Dream. How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*. London: Penguin.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Spruyt, Hendrik (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In: Peter B. Evans, Dieter Reuschmeyer and Theda Skocpol (editors). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zielonka, Jan (2006). *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Erratum betreffende *Res Publica* Volume 50 – 2008/1:

Op pagina 39 ontbreken de namen van de dimensies bij figuur 1: Typologie van ideologische posities, namelijk *de sociaal-culturele dimensie* en *de sociaal-economische dimensie*.

Er zijn enkele fouten opgetreden bij de omzetting van voetnoten naar eindnoten van het wetenschappelijk artikel *Imperium en veiligheid: de zoektocht naar legitimiteit* van Jacobus Delwaide en Jorg Kustermans. De integrale en correcte versie van het artikel kan worden geraadpleegd op www.ua.ac.be/jorg.kustermans.

CALL FOR PAPERS

THEMANUMMER: HET LOKALE REFERENDUM IN DE PRAKTIJK

Res Publica zoekt artikelen voor een themanummer over lokale referenda.

Het referendum is een onderwerp dat de gemoederen in de politiek al lange tijd bezighoudt. In het kader van politieke discussies over bestuurlijke vernieuwing hebben in Vlaanderen en Nederland verschillende staatscommissies zich over het onderwerp gebogen. In Nederland hebben het landelijke referendum over de Europese Grondwet en zogenaamde burgemeestersreferenda het debat nieuw leven ingeblazen. De huidige Nederlandse regering blijkt, mede naar aanleiding van deze ervaringen, weinig te zien in het referendum als democratisch instrument. In België bestaat sinds enkele jaren bij wet de mogelijkheid om op gemeentelijk niveau een referendum te organiseren. Van die mogelijkheid is echter nog verrassend weinig gebruik gemaakt. Is dit stilte voor de storm, of is er geen behoefte aan deze vorm van politieke participatie?

In een speciaal themanummer zal *Res Publica* de ervaringen met het lokale referendum in de Lage Landen belichten. We zijn daarom op zoek naar bijdragen waarin onderzoek naar lokale referenda wordt gepresenteerd en zo mogelijk aanbevelingen worden gedaan met het oog op toekomstige referenda. Welke factoren bepalen of over een onderwerp een referendum wordt georganiseerd? Welke problemen met de vraagstelling hebben zich voorgedaan? Hoe gaan gemeenten om met de dubbelrol van zowel belanghebbende als onpartijdig organisator? Welke strategieën gebruiken gemeenten, politieke partijen en belanghebbenden om een referendum te winnen? En hoe beslissen burgers hoe ze gaan stemmen bij een referendum? Bijdragen waarin deze en andere vragen over lokale referenda beantwoord worden zijn van harte welkom.

De deadline voor het inzenden van bijdragen is 15 oktober 2008. Auteursrichtlijnen zijn beschikbaar via de website van *Res Publica*.

Voor antwoord op eventuele vragen kan contact worden opgenomen met gastredacteuren Jo Buelens, Vrije Universiteit Brussel (Jo.Buelens@vub.ac.be) en Martin Rosema, Universiteit Twente (m.rosema@utwente.nl).

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikels als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@ugent.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikels:**
 - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
 - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract, corpus en bibliografie
 - Engelstalig abstract: 100-150 woorden
 - Engelstalige keywords: maximum 6
 - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
 - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
 - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
 - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
 - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
 - artikels worden in Word-versie ingediend
 - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
 - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
 - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikels die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
 - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpolitologen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
 - Van de publicatietaal van politicologen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicologen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
 - Res Publica zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort zal worden ingeleid.
- **Boekbespreking:** verschillende bijdragen mogelijk – samen maximum 7.000 woorden
 - De 'boekenrubriek' wil meer bieden dan de traditionele recensies waar we in vele andere tijdschriften zo snel overheen lezen. Deze boek(en) bespreking is een op zichzelf staande bijdrage over politiek en/of wetenschap en stijgt hoog boven het snelle knip- en plakwerk uit. Ook wie het besproken boek niet las of wil lezen moet er aan het einde interessante politiek-wetenschappelijke inzichten aan overhouden.
 - De kritische boekbesprekingen, bijdragen naar aanleiding van – maar daarom niet uitsluitend over – het besproken boek, bespreken bij voorkeur meer dan één recent verschenen publicatie die van politiek of wetenschappelijk belang is. Ze behandelen een voor de Nederlands-Vlaamse politicologie interessant onderwerp of werden door Nederlandse of Vlaamse auteurs geschreven (met inbegrip van proefschriften). De recensie praat vakgenoten en geïnteresseerde leken bij op de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied en moedigt discussies over politiek-wetenschappelijke kwesties aan. Elke boekbespreking wordt door de redactie intern gereviseerd op politiek-wetenschappelijke relevantie en aantrekkelijke schrijfstijl.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be



Herman Deleeck

**DE ARCHITECTUUR
VAN DE WELVAARTSSTAAT
OPNIEUW BEKEKEN**

Herziene en geactualiseerde uitgave
onder leiding van Bea Cantillon

acco

Herman Deleeck

De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken

Herziene en geactualiseerde uitgave
onder leiding van Bea Cantillon

ISBN 978 90 334 6749 3

552 blz.

€ 39,50 (excl. verzendingskosten)

De actieve welvaartsstaat is een laat antwoord op twintig jaar crisis van en kritiek op de welvaartsstaat, die zich slechts moeizaam aanpast aan diepgaande veranderingen in de samenleving. *Eppur si muove!* Maar toch blijft de welvaartsstaat onverminderd voortdraaien.

In dat perspectief – van behoud en verandering – behandelt de auteur volgende onderwerpen: de kenmerken van de welvaartsstaat en de 'actieve' versie, de werking van de socialemarkt-economie, de veroudering van de bevolking en de toekomst van de pensioenen, de werkloosheid en het Rijnlandmodel, de blijkbaar onomkeerbare groei van de sociale uitgaven, de belangrijkste sectoren van het sociaal en het welzijnsbeleid (o.a. onderwijs, sociale huisvesting, gehandicaptenzorg), inkomensverdeling en

armoede, en als toemaat de ontwikkeling van het sociale-zekerheidsbeleid van 1944 tot 2000.

Ondanks de crisis en de kritiek blijft de welvaartsstaat een historisch ongeëvenaard samenspel van vrijheid en solidariteit, het geestelijk ideaal van Europa. De sociale en economische meerwaarde van deze samenleving blijft voor de meeste burgers echter onbekend en onbemind.

Dit boek verschaft een realistisch inzicht in de beginselen, de werking en de problemen van onze welvaartsstaat. Deze derde, geactualiseerde uitgave herneemt het originele manu-

script van Herman Deleeck, met in bijlage de meest recente gegevens en in voetnoot de laatste ontwikkelingen.

HERMAN DELEECK (1928-2002) was doctor in de rechten, doctor in de economische wetenschappen en hoogleraar emeritus (Universiteit Antwerpen, K.U.Leuven en Rijksuniversiteit Leiden).

Bea Cantillon en
Veerle De Maesschalck (red.)

GEDACHT ENOVERSO CIAALFED ERALISME

RÉFLEXIONS SUR LE FÉDÉRALISME SOCIAL

acco

Bea Cantillon en
Veerle De Maesschalck (red.)

Gedachten over sociaal federalisme

ISBN 978 90 334 6876 6

192 blz.

€ 24,50 (excl. verzendingskosten)

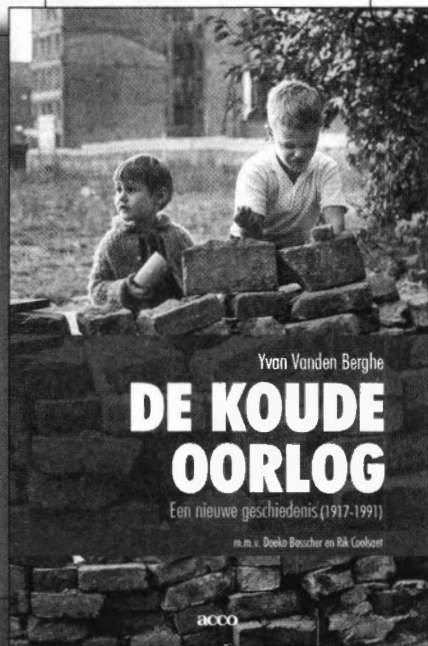
Het boek *Gedachten over sociaal federalisme* wenst een bijdrage te leveren aan het intellectuele debat over de vormgeving van de sociale zekerheid binnen een federale staatsstructuur. Het boek biedt een forum aan academici uit verschillende disciplines, van verschillende universiteiten en uit verschillende landsdelen. Feiten en oorzaken vormen in *Gedachten over sociaal federalisme* veeleer het vertrekpunt van beschouwing dan een

doel op zich. Vanuit deze feiten wordt gereflecteerd over de wenselijkheid en/of noodzakelijkheid van een eventuele (verdere) regionalisering (van bepaalde deelaspecten) van de sociale zekerheid. Thema's die aan bod komen zijn de gezondheidszorg, werkgelegenheid en werkloosheid, loonvorming, en de sociale zekerheid in haar algemeenheid. Bijzondere aandacht gaat bij dit alles uit naar aspecten van efficiëntie en solidariteit.

Overwegingen over hoe het verder kan of moet met de sociale zekerheid binnen het Belgische federale model werden door de auteurs gezamenlijk neergeschreven in een platvormtekst. Deze tekst is bij wijze van besluit achteraan in het boek opgenomen.

BEA CANTILLON doceert over de welvaartsstaat en het sociaal beleid in België en in Europa. Ze is tevens directeur van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck dat zich toelegt op onderzoek rond sociale ongelijkheid en verdelingsvraagstukken.

VEERLE DE MAESSCHALCK is sociologe en werkzaam op Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck.



Yvan Vanden Berghe
m.m.v. Doeko Bosscher en Rik Coolsaet

De Koude Oorlog

Een nieuwe geschiedenis
(1917-1991)

Vijfde volledig herziene uitgave
ISBN 978 90 334 6848 3
528 blz.
€ 39,50 (excl. verzendingskosten)

Dit boek brengt een overzicht van feiten, achtergronden en verbanden eigen aan de Koude Oorlog. De Koude Oorlog wordt daarbij gezien als een doorlopend proces van de eerste spanningen tussen Oost en West in 1917 tot de ontbinding van de Sovjet-Unie in 1991. Het verhaal vangt aan bij gebeurtenissen tijdens het interbellum (1918-1939) en de Oost-Westspanningen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Vervolgens wordt de periode van 1945 tot 1991 uitgebreid belicht. Twee gastauteurs, Rik Coolsaet en Doeko Bosscher, belichten de Koude Oorlog vanuit Belgisch en Nederlands perspectief. Tot slot wordt getracht in de besluiten en in veertig stellingen de essentie van de Koude Oorlog te vatten. De auteurs nemen in dit alles een objectief standpunt in: de schuldvraag komt niet aan bod en ze proberen geen

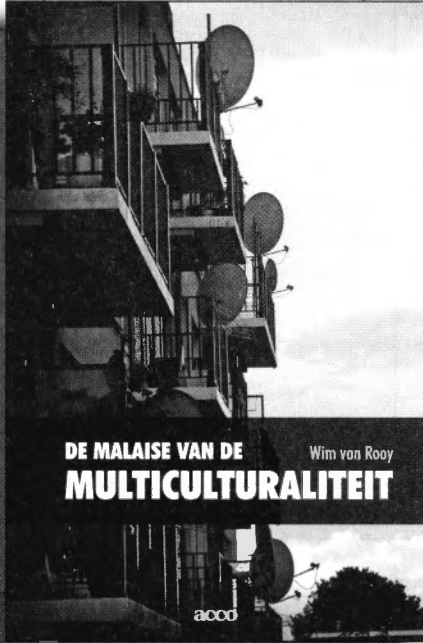
ideologisch bepaalde stellingen te bewijzen. Deze uitgave verschilt aanzienlijk van de vorige edities van dit boek. Doorheen de jaren groeide immers het inzicht in het besluitvormingsproces in de voormalige communistische landen en in het ontstaan en verloop van talrijke crisissen en belangrijke gebeurtenissen. Vooral het openstellen van de archieven uit de ex-communistische landen speelde daarbij een grote rol. Vorige edities van dit onmisbaar standaardwerk

werden vertaald in het Frans, het Tsjechisch, het Russisch en het Duits.

YVAN VANDEN BERGHE is emeritus gewoon hoogleraar in de diplomatieke geschiedenis aan de Universiteit Antwerpen. Hij doceerde ook aan de Universiteit Hasselt (het voormalige LUC) en was gasthoogleraar aan de K.U.Leuven.

DOEKO BOSSCHER is hoogleraar in de eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

RIK COOLSAET is hoogleraar in de internationale betrekkingen aan de Universiteit Gent.



Wim Van Rooy

De malaise van de multiculturaliteit

ISBN 978 90 334 6898 8
424 blz.

€ 29,50 (excl. verzendingskosten)

Migraties en de multiculturalen die daar rechtstreeks uit voortvloeien, zijn door de hele beschavingsgeschiedenis eerder regel dan uitzondering. In elk rijk werd er gemengd en gemixt, geëmigreerd en geïmmigreerd – meestal met véél bloed, zweet en tranen. Toch heeft het ontzettend lang geduurd alvorens de wetten en mores die stelden wat mocht en niet mocht kritisch in vraag werden gesteld. De mensenrechten bijvoorbeeld – een vrij recente humane uitvinding – worden begrijpelijkerwijs met alle kracht verdedigd en het minste euvel in dat verband wordt als een onmiddellijk te verwijderen smet gezien. De dwangmatigheid echter waarmee dat geschiedde en de naïviteit die daarbij tentoon-gespreid werd, leverden een hysterische politieke correctheid op, een manie die vooral belichaamd werd (en wordt)

door 'contrareactionaire progressivisten' die, na het failliet van het communisme (marxisme), de behoefte aan een utopie bleven invullen via de nieuwe ideologie van een overspannen multiculturalistische idylle. Pas na 9/11 werd dan toch voorzichtig plaats ingeruimd voor een kritiek op het naïeve en hyperkinetische multiculturalisme en werd gepleit voor de terugkeer van wat gezond verstand. Dit boek gaat in op de progressivistische gedachteloosheid van de multiculturalistische elite. Het houdt tegelijk, onder meer geïnspireerd door intel-

lectuelen uit de moslimwereld, een kritisch pleidooi voor een bedachtzamer omgang met de multiculturaliteit.

WIM VAN ROOY is publicist in allerlei kranten, tijdschriften, encyclopedieën en catalogi over literatuur, kunst, politicologie, filosofie en film. Hij was dertig jaar werkzaam in het onderwijs, waarvan zeven jaar als directeur van de Vrije Israëlitische School Yavne te Antwerpen.

Masja van Meeteren, Marion van San en
Godfried Engbersen

'Zonder Papieren'

Over de positie van Irreguliere migranten en
de rol van het vreemdelingenbeleid in België

accod | ASSR

Masja Van Meeteren

Zonder Papieren

*Over de positie van irreguliere
migranten en de rol van het
vreemdelingenbeleid in België*

ISBN 978 90 334 7030 1

176 blz.

€ 24,50 (excl. verzendingskosten)

De aanwezigheid van irreguliere migranten is een vanzelfsprekend fenomeen geworden in Westerse landen. Zo ook in België. Met 'irreguliere migranten' worden niet alleen migranten bedoeld die onwettig in een land verblijven. Het gaat ook om de groeiende groep – vaak Oost-Europese – migranten, die wel wettig verblijven, maar illegale arbeid verrichten. In dit boek wordt de aard en omvang van het probleem van irreguliere migratie in België in kaart gebracht.

De auteurs geven een systematisch inzicht in de hulpbronnen die irreguliere migranten mobiliseren om in België hun positie te verbeteren of om gewoon te overleven. Ze belichten de praktijken en dilemma's van instellingen die ondersteuning bieden aan irreguliere migranten. Ook de verwevenheid van irreguliere

migratie en criminaliteit komt aan bod. De auteurs besluiten

met een schets van de implicaties voor het beleid.

MASJA VAN MEETEREN is als promovenda verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (ASSR) en de vakgroep sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij doet onderzoek naar trajecten van incorporatie onder irreguliere migranten in België en Nederland.

MARION VAN SAN is werkzaam als hoogleraar Jeugd en Educatie van Antillianen aan de Universiteit van Utrecht en aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen. Daarnaast is zij als senior-onderzoeker verbonden aan het Rotterdams Instituut voor Sociaal wetenschappelijk Beleidsonderzoek (RISBO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij houdt zich vooral bezig met grootstedelijke vraagstukken, criminaliteit van etnische minderheden en illegaliteit en criminaliteit in Nederland en België.

GODFRIED ENGBERSEN is werkzaam als hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij publiceerde diverse boeken over vraagstukken van moderne armoede, langdurige werkloosheid, en internationale migratie. Omvangrijk onderzoek naar irreguliere migranten in Nederland in de jaren negentig resulteerde in de boeken *De Ongekende stad I* en *II* (Boom 1999, 2003).

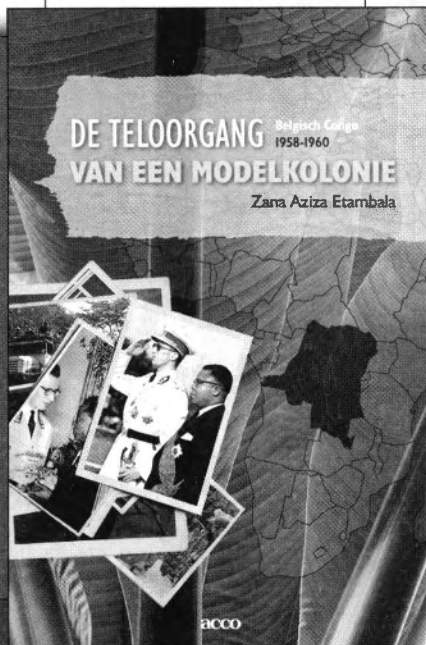
Zana Aziza Etambala

De teloorgang van een modelkolonie

Belgisch Congo 1958-1960

ISBN 978 90 334 6758 5
480 blz.

€ 32,50 (excl. verzendingskosten)



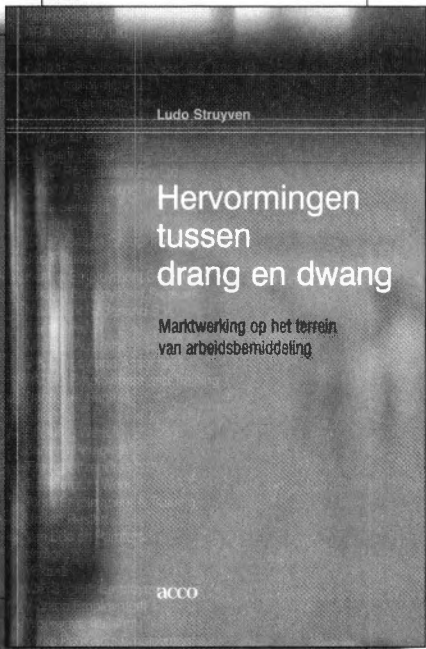
Tijdens de Wereldtentoonstelling van Brussel in 1958 vormde het Congo-paviljoen een element van trots voor België. En ook in november van datzelfde jaar deed de metropool nog euforisch tijdens de plechtigheden voor de vijftigste verjaardag van de annexatie van Congo. Maar toen al waren de eerste onweerswolken merkbaar boven België's overzees gebied: het ongekend verhaal van het grimmige onthaal van Auguste Buisseret, minister van Koloniën, te Elisabethstad op 23 februari 1958, door boze koloniale, was een eerste ernstige waarschuwing; de politieke radicalisering van Joseph Kasavubu en de Abako kondigde eveneens moeilijke tijden aan.

In dit boek wordt getracht enig inzicht te bieden in de degradatie van de koloniale situatie in Belgisch Congo vanaf 1958 tot kort na de onaf-

hankelijkheid in juli 1960. De studie is gebaseerd op nieuw bronnenmateriaal. Ten eerste wordt er gebruik gemaakt van privébriefwisseling tussen minister van Staat Joseph Pholien en twee topkoloniale: Roger Sergoyne, substituut van de Procureur des Konings te Leopoldstad, die het onderzoek deed in de zaak-Kasavubu na de opstand van 4 januari 1959 te Leopoldstad; Emile Janssens, opperbevelhebber van de koloniale Weermacht. Ook leerde de briefwisseling tussen de Jezuïetenpater Jozef Van Wing en Territoriaal agent André Ryckmans tal van feiten beter te begrijpen. Ten tweede

wordt een nieuw licht geworpen op diverse gebeurtenissen, zoals de rellen van januari 1959 en het bloedig conflict in de Kasai-provincie tussen Lulua en Baluba, dankzij onuitgegeven missionaire bronnen. En ten derde hielp grondig onderzoek van kranten, zowel Belgische als koloniale, verklaringen te vinden voor diverse gebeurtenissen.

ZANA ETAMBALA is Senior Researcher aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de K.U. Leuven. Hij doet historisch onderzoek naar zowel de politieke als de socio-economische en religieuze ontwikkelingen in Sub-Sahara Afrika.



Ludo Struyven

Hervormingen tussen drang en dwang

*Marktwerking op het terrein
van arbeidsbemiddeling*

ISBN 978 90 334 6290 0
330 blz.

€ 36,00 (excl. verzendingskosten)

Marktwerking, in een aantal landen dé marsroute voor de uitvoering van sociaal beleid, is niet onomstreden. Voorstanders worden gedreven door de voordelen van meer kwaliteit, minder kosten, meer keuzevrijheid en minder overheidsbetutteling.

Tegenstanders voelen zich gedwongen op een hellend vlak. Marktwerking brengt nieuwe selectiemechanismen op gang en vormt een bedreiging voor de rechten en de gelijke behandeling van burgers. Volgens tegenstanders moet de overheid, wil ze economische drijfveren en sociale doelen verzoenen, een dam opwerpen tegen een verdere uitbouw van het marktarrangement.

Marktwerking is dus een complexe hervorming. Verklaart dat de grillige spelving van het marktarrangement? Is het arrangement gedoemd om te

eindigen waar het begon: bij de publieke uitvoering? Op het terrein van de publieke arbeidsbemiddeling zijn Australië en – dichter bij huis – Nederland de landen waar de komst van marktwerking ingrijpende gevolgen met zich meebrengt voor het bestaande systeem. Het spiegelbeeld is België, en meer bepaald de Vlaamse regio, waar marktwerking enkel aan de rand van het bestaande systeem binnensijpelt. Hoe doet marktwerking haar intrede op een terrein van sociaal

beleid, met welke (bedoelde en onbedoelde) gevolgen en hoe evolueert het nieuwe arrangement verder?

LUDO STRUYVEN is doctor in de sociale wetenschappen en projectleider aan het Hoger Instituut voor de Arbeid van de K.U.Leuven. Hervormingen tussen drang en dwang. Marktwerking op het terrein van arbeidsbemiddeling vormt de neerslag van zijn proefschrift en bouwt verder op theorieën van institutionele verandering. Hij publiceerde in verschillende internationale tijdschriften en boeken over arbeidsmarktbeleid, activering van werkzoekenden, regionaal en stedelijk beleid, arbeidsbemiddeling en marktwerking.

Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikels van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
 - Politiek essay: max. 7000 woorden
 - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
 - Boekbespreking: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden

Res Publica is abstracted in the following journals: ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Themanummer: Europa en de wereld

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

Europa en de wereld: de eeuwige machtsvraag

Jan Orbie en Sophie Vanhooacker

De Europese Unie in internationale milieuonderhandelingen.
Wat verklaart de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar?

Tom Delreux

De Europese Commissie en het EU-Raadsecretariaat in het GBVB

Hylke Dijkstra

De Europese Unie: een strategische militaire actor? Tsjaad als testcase

Sven Biscop en Alexander Mattelaer

Deel 2 — Rubrieken

Essay: Het is stil waar het nooit waait. Online politieke fora als bakermat van publieke opinie

Peter Thijssen

Symposium: Schrijven is blijven of toch maar *publish or perish*?
Wetenschappelijk publiceren in het Nederlands

Stefaan Walgrave, Hans Oversloot en Patrick Stouthuysen

Boekbespreking: Waarom delen met zo velen? De spanning tussen de uitbreiding en de verdieping van de Europese Unie

Jan Beyers