

## Houvast op het dak: bestuurlijke kaart van de Europese Unie

Anna van der Vleuten (red.),

**De bestuurlijke kaart van de Europese Unie.**

Bussum: Coutinho, 2007; 296 blz.; 29,50 euro;

ISBN: 978-90-469-0042-0

Sinds het begin van de jaren '50 heeft zich in Europa, boven het niveau van de lidstaten, een bestuurslaag ontwikkeld die de lidstaten steeds nauwer met elkaar verbindt. Eerst op het terrein van kolen- en staalbeleid, gevolgd door landbouw, marktwerking, vrij verkeer, concurrentie, milieu, monetaire zaken, en uiteindelijk op alle terreinen van overheidsbeleid. Daarbij was geen sprake van de vorming van een Europese staat, in de zin van een soevereine instelling met een machtsmonopolie en een eigen afdwingingsapparaat, maar wel van een steeds sterker netwerk van afspraken, middelenoverdrachten en regelgeving, die voorrang had en heeft boven nationale regelgeving: een gezamenlijk bestuurlijk bovendak boven de nationale bestuursstelsels. Het Nederlandse bestuursgebouw, dat wij graag aanduiden als het 'Huis van Thorbecke', werd net als de andere lidstaten voorzien van een dakverdieping, die enerzijds het contact met de andere lidstaten bevordert en vergemakkelijkt, en die anderzijds een diepe doorwerking heeft op de gang van zaken op alle niveaus van het Nederlandse bestuur.

Juist doordat deze ontwikkeling de nationale bestuursstelsels volledig intact liet, bleef de betekenis van 'Europa' voor de burgers, en ook voor politici, bestuurders en ambtenaren lange tijd buiten beeld. 'Europa' leek een ingewikkeld en technisch gebeuren, dat thuishoorde bij een

kleine groep specialisten – niet bij het grote, internationaal-politieke toneel der diplomaten en ook niet bij de vakministeries, laat staan de provincies en gemeenten. Pas sinds medio jaren '80 (de actie 'Europa 1992'), en vooral sinds 'Maastricht', werd duidelijk dat Europese regelgeving, beleid en afspraken op vrijwel ieder beleidsterrein van grote betekenis waren. Sindsdien zien wij dan ook in de bestuurlijke en ambtelijke wereld een 'Grote Trek' naar Brussel op gang komen. De belangstelling van de burgers bleef daarbij nog lange tijd *vé*r achter – getuige bijvoorbeeld het Nederlandse EU-referendum van 2005.

Deze 'Grote Trek' ging gepaard met talrijke misverstanden, vooroordelen en illusies: over de kansen op invloed en rijkdom, over de risico's van het niet-meedoen en het niet voldoende of niet op tijd geïnformeerd zijn over EU-plannen en EU-regelgeving. Men buitelde over elkaar heen om toegang te zoeken tot de EU-besluitvorming, en kwam soms gedesillusionneerd terug. De gang naar het bestuurlijke bovendak was niet gemakkelijk; de kans op verdwalen en uitglijden groot.

Het werd dan ook steeds belangrijker dat bestuurders en ambtenaren in Nederland adequaat werden geïnformeerd over en opgeleid in de betekenis van de EU voor het besturen van Nederland. In de opleidingen Bestuurskunde bij het hoger onderwijs zag men dan ook in de handboeken in de jaren '90 een hoofdstuk verschijnen over de Europese Unie, steevast achterin (hoofdstuk 13, bijvoorbeeld). Pas zeer recentelijk, anno 2007, zien wij met het hier besproken boek een volwaardige en bruikbare uiteenzetting voor de bestuurskundige opleidingen over de betekenis

en werking van de Europese Unie als bestuurslaag. Het boek neemt de 'oude' verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice als grondslag, maar behandelt ook duidelijk de voziene wijzigingen van het (inmiddels verdwenen) Grondwettelijk Verdrag. Nu het Verdrag van Lissabon (de 'uitgeklede Grondwet') is ondertekend en vermoedelijk binnen enige jaren in werking zal treden, wordt in dit boek dus op enkele punten een 'update' nodig, maar dan vooral door het vervangen van vraagtekens door punten.

Het boek is geredigeerd door een universitair docent bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen, en de vijftien hoofdstukken werden geschreven door universitaire bestuurskundigen uit Nijmegen, Utrecht, Amsterdam, Maastricht en Den Haag (Clingendael). De bedoeling is niet een uiteenzetting te geven over het Europees beleid of het Europees recht op allerlei terreinen (met uitzondering van de EMU, waaraan wél een hoofdstuk is gewijd), maar over de manier waarop in de EU de besluitvorming plaatsvindt – *input*- en niet *output*-gericht.

Het boek bestaat uit vier delen: de geschiedenis (I); de belangrijkste instellingen en het besluitvormingsproces (II); de 'andere spelers op Europees niveau' (III); en de vier niveaus 'burger-nationale overheid-Europawereld' (IV). Door deze indeling ontstaat er weliswaar enige overlapping – zo komt het Grondwettelijk Verdrag op meerdere plaatsen aan de orde – maar dat is voor de didactische waarde eigenlijk zo gek nog niet. Wél zitten er binnen sommige delen wat ongerijmdheden, zoals in het hoofdstuk over de EMU bij 'andere spelers', of de op zich zelf uiterst interessante, maar weinig onderling samen-

hangende hoofdstukken in deel IV. 'Europa als speler in de wereld' gaat in feite over twee beleidsterreinen (handel en buitenlands en veiligheidsbeleid), 'retour Brussel-Den Haag' over besluitvorming en beïnvloeding en 'de kloof EU-burger' over legitimiteit en democratie. Alles bij elkaar zit er in de systematiek van het boek wel wat 'ruis', maar toch krijgt de lezer een samenhangend, zorgvuldig opgebouwd en grondig beeld.

Niettemin zijn er enige, ondergeschikte, punten van kritiek. Het inleidende hoofdstuk brengt niet alleen de opzet van het boek in beeld, maar wil ook, na een korte uiteenzetting over staat, supranationalisme, intergouvernementalisme en pijlerstructuur, vertellen wat 'de EU is' (blz. 23). Conclusies over 'de aard van het beest', inclusief de discussie over de 'superstaat', horen thuis aan het eind van het boek – *if anywhere at all* – en *niet* in de inleiding.

Bij de behandeling van het Raadsvoorzitterschap, zoals dat thans functioneert (halfjaarlijks), wordt merkwaardig genoeg niets gezegd over de *trojka* van vorig-huidig-toekomstig Raadsvoorzitter, die in feite een periode van anderhalf jaar afdekt en voor continuïteit zorgt. Tegelijkertijd wordt de term *trojka* wel genoemd in verband met het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, waar hij een geheel andere betekenis heeft (Raadsvoorzitter, Hoge Vertegenwoordiger en Commissievoorzitter).

De beschrijving van de Permanente Vertegenwoordiging is niet geheel helder. Op blz. 129 heet het dat de PV 'wordt ondersteund door nationale ambtenaren en door diplomaten, die ook werken op de PV'. In de begrippenlijst achterin het boek staat het wél juist: in de PV zijn alle nationale ministeries vertegenwoordigd, onder de formele leiding van enige BuiZa-diplomaten.

Bij deel III, de 'andere spelers', is hoofdstuk 12 over de *lobbies* weinig bevredigend. Het begrip *lobby* wordt niet helder omschreven ('zij proberen de besluitvorming te beïnvloeden' – maar dat doen bijvoorbeeld politieke partijen ook); lobbygroepen worden ingedeeld in *profit versus nonprofit* en *privaat versus publiek* (waarbij het begrip *public interest group* onvermeld blijft); en naast bedrijven worden ook overheden, zoals gemeenten en provincies, tot de lobbygroepen gerekend. Het Comité voor de Regio's en het Economisch-Sociaal Comité worden vervolgens als 'geïstitutionaliseerd forum voor belangenbehartiging' opgevoerd. Zonder de betekenis van deze twee adviesorganen te overschatten, kan men hier toch wel spreken van een onderbelichting. In de Europese verdragen hebben zij de status van formele adviesorganen. In dit boek hadden zij dus eigenlijk in het schema van de EU-besluitvorming op blz. 76 en 81 thuisgehoord, of anders bij de 'andere instellingen' in hoofdstuk 9.

Het hoofdstuk over de burger en de EU is zeer informatief en nuttig, maar nogal mager in de literatuurverwijzing over de publieke steun voor de EU – zie bijvoorbeeld het proefschrift van J.I.H. Janssen uit 2001, en vele titels daarna.

Laatste minpuntje: over de EU-financiën, de begroting, de contributies en de bestedingen wordt in dit boek gezwegen. Jammer, al was het maar om de beelden over het rondpompen van gelden of de omvang van de EU-fondsen te confronteren met de feiten.

Deze kritiek neemt niet weg dat dit boek voor de opleidingen bestuurskunde in Nederland – helaas niet zozeer in Vlaanderen – in een behoefte voorziet en van grote waarde is. Goed leesbaar, voorzien van vragen, begrippenlijsten, verwijzingen naar

literatuur en websites, aantrekkelijk vormgegeven, een boek dat de EU in een historisch, politiek-bestuurlijk en beleidsmatig perspectief zet. Een nuttig en nodig houvast op het Europese bestuurlijke dak. Het zal zijn weg wel vinden.

Prof. dr B.J.S. Hoetjes is hoogleraar regiobestuur in internationaal perspectief aan de Universiteit van Maastricht.

## Ahmadinejads klim naar de macht

**Kasra Naji:**

**Ahmadinejad. The secret history of Iran's radical leader.**

Londen/New York: I.B. Taurus & Co., 2008;

298 blz.; £ 12,99

ISBN: 978-1-84511-636-1

In sommige Westerse media wordt hij regelmatig afgeschilderd als een van de grootste schurken van dit moment: Mahmoud Ahmadinejad, de president van Iran. De radicaal-islamitische politicus grossiert niet alleen in anti-Westerse retoriek, maar wordt er ook van beschuldigd in het geniep te werken aan kernwapens. Zijn toespraken staan vaak bol van beledigingen en dreigementen. Als het aan hem ligt, wordt Israël liever nog vandaag dan morgen van de aardbodem geveegd – en die Holocaust waar telkens naar wordt verwezen, is volgens hem ook een fabeltje.

Is Ahmadinejad werkelijk zo'n gevaarlijke gek als de internationale media hem soms doen lijken? Wie de biografie leest die de Iraans-Britse journalist Kasra Naji over hem schreef, zal geneigd zijn deze vraag bevestigend te beantwoorden. Ahmadinejad vertoont op zijn minst tekenen van (godsdienst)waan. Dat, gecombineerd met zijn gebrek aan relativeringsvermogen, zijn geringe gevoel voor internationale verhoudingen, maar ook met zijn bedrevenheid in het spelen van machtsspelletjes en zijn invloedrijke achterban in religieuze en militaire kringen in Iran, maakt hem tot een roekeloze speler op het schaakbord van de internationale betrekkingen.

De biografie beschrijft het leven van de Iraanse president vanaf zijn

geboorte als zoon van een dorpssmid en heeft als hoofdvraag: wie is die man die bij de presidentsverkiezingen in 2005 vrijwel uit het niets leek op te doemen? Hoe kon zo'n onbekende plotseling tot president worden gekozen? Het levensverhaal van Ahmadinejad valt grotendeels samen met de recente geschiedenis van Iran. Wat dat betreft leest zijn biografie tegelijk als een geschiedenisboek over het moderne Iran. Van de Islamitische Revolutie van Ayatollah Khomeini, toen Ahmadinejad op de universiteit zat, via de bloedige oorlog tussen Iran en Irak, waarbij Ahmadinejad als dienstplichtige betrokken was, voert het boek naar zijn loopbaan in de lokale politiek en als universitair docent tijdens de langzame hervormingen van de presidenten Rafsanjani en Khatami, met als hoogtepunt zijn verkiezing tot burgemeester van Teheran in 2003. Uiteindelijk belanden we zo bij de verrassende presidentsverkiezingen in 2005 en het beleid dat Ahmadinejad in de eerste twee jaren van zijn presidentschap heeft gevoerd.

Het boek maakt inzichtelijk hoe de jonge Ahmadinejad behendig de contacten in militaire en religieuze kringen opbouwde, die hem uiteindelijk tot het presidentschap zouden brengen. Maar het boek ontkracht ook mythen rond zijn persoon. Een voorbeeld daarvan vormen de interviews met Iraniërs die hem hebben meegemaakt als dienstplichtig militair tijdens de oorlog tussen Iran en Irak. Terwijl Ahmadinejad zichzelf graag presenteert als veteraan met een heldhaftige staat van dienst, menen deze geïnterviewden dat hij 'helemaal niet zo'n vechtersbaas was' en zelfs als 'lafaard' werd gezien.

Een groot deel van de biografie gaat logischerwijs over de denkbeel-

den van de president. Op zich zelf worden wat dat betreft geen grote verrassingen geboden. Ahmadinejad is niet alleen diep-religieus, maar ook zeer conservatief en radicaal in zijn visies op de rol van het islamitische geloof in de wereld. Dit gedachtegoed wordt overigens gedeeld door de mensen die zijn machtsbasis vormen: een kliek van machtige lieden uit religieuze en militaire hoek. Deze groep zag zich bedreigd door de hervormingen onder de vorige twee presidenten Rafsanjani en Khatami en besloot daarom de presidentsverkiezingen van 2005 zodanig te manipuleren, dat hun vertegenwoordiger Ahmadinejad – tot dan toe geen politiek zwaargewicht – tot ieders verrassing de macht in handen kreeg. Toch kan Ahmadinejad zeker niet als een stroman van de conservatieve elite worden betiteld. Het opbouwen van zijn machtige netwerk is zijn eigen verdienste, terwijl hij zonder twiifel te slim en te bedreven in machtsspelletjes is om zich als vazal te laten gebruiken.

Een opvallende karaktereigenschap die in deze biografie voortdurend naar voren komt, is Ahmadinejads geloof in zichzelf en in de goddelijke steun die hij heeft. Juist zijn opmerkelijke, door niemand verwachte klim naar de macht heeft hem gesterkt in zijn visie dat hij een goddelijke missie vervult. Het beeld ontstaat van een man die zó sterk in zichzelf gelooft en daarvoor zodanig lijdt aan een gebrek aan relativeringsvermogen, dat hij bereid is grote risico's te nemen – hij volgt immers de wil van God, dus moet het wel goed komen. Dit gedachtegoed wordt nog eens versterkt door het ogenschijnlijk gebrekkige beeld dat hij van de wereld buiten Iran heeft. Ahmadinejad lijkt werkelijk te geloven dat Iran het decadente Westen

aankan, en dat hij daarmee de redder van de niet-Westerse, minder ontwikkelde landen op de wereld zal zijn. Dit geloof in eigen kunnen en dit gebrek aan angst voor militaire interventie van Westerse zijde, bijvoorbeeld vanwege Irans nucleaire programma, beloven niet veel goeds voor de toekomst.

De biografie is vlot geschreven en wekt de indruk van goede onderzoeksjournalistiek. Ook al hebben de meeste geïnterviewden alleen anoniem met de auteur willen spreken, toch lijkt een grote hoeveelheid aan

bronnen gebruikt te zijn, zowel in de vorm van interviews als geschreven materiaal. De auteur zelf lijkt vanuit een relatief neutraal standpunt te schrijven ten opzichte van Ahmadinejad en zijn radicaal-islamitische gedachtegoed. Hoewel de auteur tijdens zijn journalistieke carrière in Teheran is tegengewerkt door de Iraanse autoriteiten en hij het raadzaam achtte meteen na afronding van het boek naar Groot-Britannië te verhuizen, is de toonzetting toch tamelijk objectief. Ahmadinejad wordt soms zelfs in bescherming genomen tegen

leugens, zoals beschuldigingen dat hij nauw betrokken zou zijn geweest bij de gijzeling van Amerikaanse ambassademedewerkers in 1980. Dat er ondanks de neutrale toon van het boek na lezing toch een gevoel van gevaar beklijft, is veelzeggend.

*Sico van der Meer*

Sico van der Meer is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

## Binnenlands nut van internationale instituties in Oost-Azië

**G. John Ikenberry & Takashi Inoguchi (red.):  
The Uses of Institutions. The US, Japan and  
Governance in East Asia.**

*New York: Palgrave Macmillan, 2007; viii + 246  
blz.; \$ 69,95; ISBN-13: 978-1-4039-7602-4*

Wanneer een groep vooraanstaande schrijvers de krachten bundelt in een boek, kan dit twee kanten op. Het manuscript kan een weinig vernieuwende bevestiging van eigen kennis zijn, of juist een inspirerende, frisse blik bieden op hun vertrouwde vakgebied. Het boek *The Uses of Institutions* is zonder meer het laatste. John Ikenberry en Takashi Inoguchi hebben in eerdere studies van de internationale betrekkingen in Oost-Azië beiden bewezen sterk te zijn op zowel thematisch als theoretisch vlak. Dat doen zij ook in dit boek, dat vorig jaar onder hun redactie verscheen en een vernieuwende visie presenteert op de rol van internationale instituties in Oost-Azië.

De achtergrond waartegen de auteurs hun betoog neerzetten, is de regionale orde in Oost-Azië, die na de Tweede Wereldoorlog is opgebouwd

rond de wederzijdse strategische omhelzing van Amerika en zijn Aziatische partners. De regio heeft dramatische veranderingen ondergaan, maar het alliantie-systeem – geleid door de Verenigde Staten – bestaat nog steeds. Wel wordt het systeem in toenemende mate aangevuld door *ad hoc*-veiligheidsdialogen, multilaterale fora, ministeriële ontmoetingen en andere middelen voor regionale afstemming en samenwerking.

Het boek onderzoekt de uiteenlopende manieren waarop instituties een rol spelen in Japanse en Amerikaanse benaderingen van regionaal bestuur in Oost-Azië. Het past daarmee in de gestaag groeiende literatuur die instituties beschouwt vanuit nuttig gebruik ervan door staten. Bijdragen van auteurs zijn onderverdeeld in drie delen: logica van instituties; instituties en politieke leiding; en de beperkingen van instituties. Het eerste en tweede deel richten zich op respectievelijk het gebruik van instituties en bilaterale allianties als institutie. In het derde deel worden drie thematische deelterreinen gepresenteerd: de Verenigde Naties,

financiële instituties en (de vooruitzichten voor) overleg over mensenrechten. De auteurs beargumenteren dat instituties van fundamenteel belang zijn voor het functioneren van de Oost-Aziatische regio. Japan gebruikt alliantie-bilateralisme met de Verenigde Staten om zijn belangen in de multilaterale *setting* te verwezenlijken. De Verenigde Staten gebruiken multilateralisme om de hiërarchische partnerschappen binnen het *hub-and-spoke* systeem<sup>1</sup> te versterken.

Menige lezer zal moeten wennen aan het idee dat bilaterale instanties beschouwd worden als instituties. Deze gedachte komt van de grondlegger van het neoliberal institutionaalisme, Robert O. Keohane, zelf. De lezer wordt in de eerste plaats uitgedaagd om, met de schrijvers, verder te denken dan de traditionele, eenzijdige benaderingen van neoliberalisme en realisme. Paradoxaal genoeg neigen de argumenten van de schrijvers soms meer naar de (neo)realistische of zelfs constructivistische benaderingen van internationale betrekkingen. De nadruk wordt gelegd op de praktische aanwending door staten van

instituties voor nationale doeleinden. Instituties zijn dus instrumenten die zowel mogelijkheden als beperkingen bieden om de eigen positie te versterken en grenzen te verleggen om eigen doeleinden te bereiken. Een interessant voorbeeld hiervan, dat in twee afzonderlijke hoofdstukken wordt uitgewerkt, is de wijze waarop Japan gebruikt maakt van zijn alliantie met de Verenigde Staten en van zijn lidmaatschap van de Verenigde Naties. Met gebruikmaking van deze instituties heeft het land zijn militaire capaciteiten en activiteiten weten te legitimeren en verbreden, ondanks een grondwet die een leger verbiedt en zelfs het recht op collectieve verdediging ontkent.

Het is spijtig dat de lezer de indruk krijgt dat het (idee voor dit) boek enige tijd is blijven liggen en in een tweede stadium een haastklus is geweest voor de redacteuren en de drukker. Zo bevat het veel spelfouten en lijken sommige teksten enige jaren

geleden geschreven. Hoewel nieuwe inzichten in de theorie van internationale betrekkingen tijdloos zijn, gaat deze slordigheid ten koste van de leesbaarheid en praktische waarde van het boek. Een inhoudelijk punt van kritiek is dat de meeste auteurs de veranderende realiteit in Oost-Azië, in het bijzonder de gevolgen van het opnieuw verschijnen van China op het wereldtoneel, ongemoeid laten. Historische ontwikkeling van (gebruik van) instituties krijgt aandacht en zij wordt in het kader van ontwikkelingen sinds de aanslagen van 11 september 2001 geplaatst, maar de bredere regionale context blijft veelal buiten beschouwing. Het boek leest daarom meer als een loflied op de bilaterale alliantie (ter ere van het tienjarig jubileum van de Herziene Richtlijnen van de Alliantie tussen de Verenigde Staten en Japan in 1997, zo men wil) dan als objectieve analyse in brede context. Wellicht komt dit minder als verrassing wanneer bedacht

wordt dat alle auteurs werkzaam zijn op het territorium van één van beide alliantiepartners.

Alles bij elkaar is *The Uses of Institutions* echter een zeer waardevol boek, dat stof tot nadenken biedt op vooral theoretisch maar ook thematisch vlak. Het levert een nuttige bijdrage aan de literatuur over instituties als instrumenten, die uiteraard op veel meer terreinen in het internationale systeem toepasbaar is.

#### Noot

1 'Hub-and-spoke' betekent letterlijk naaf-en-spaak. In deze metafoor (van Josef Joffe) zijn de Verenigde Staten het middelpunt, vanwaar hiërarchische relaties (spaken) met individuele Aziatische landen ontspringen.

*Maaïke Okano-Heijmans*

**Maaïke Okano-Heijmans** is werkzaam als Research Fellow for Asia Studies bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP).

## Amerikaanse verkiezingen: maakt het wat uit?

### Evita Neefs:

#### **De Verdeelde Staten. De VS na George W. Bush.**

Tielt: Uitgeverij Lanno, 2007; 351 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-209-7375-4

Volgens Evita Neefs zijn er in de Amerikaanse presidentsverkiezingen geen echte keuzen tussen de diverse kandidaten. Ze concludeert dat de Amerikaanse bevolking soms haar ongenoegen uit door op een derde partij te stemmen, maar dat de sterkste vorm van protest apathie is. Neefs is tevens van mening dat 'geen enkele

kanshebbende kandidaat [...] het Amerikaanse sociale en economische systeem fundamenteel ter discussie [zal] stellen'. Elke president is namelijk, volgens Neefs, 'de gevangene van de machtige belangen die hem verkozen'. Dat is toch een enigszins verrassende conclusie voor een boek waarin de schrijfster driehonderd bladzijden eerder stelde: 'de strijd die er nu aankomt, wordt ongemeen boeiend – meteen de hoofdreden waarom ik dit boek wilde schrijven' en 'de verkiezingen van november 2008 worden een open gevecht'. De conclusie van het boek liet deze lezer met de vraag zitten of de verkiezingen er eigenlijk wel toe doen.

In haar vlotgeschreven boek *De Verdeelde Staten* laat de journaliste Evita Neefs, hoofd van de buitenlandredactie van de Vlaamse krant *De Standaard*, zelf zien dat haar conclusie niet helemaal gerechtvaardigd is. Een belangrijk deel van haar boek gaat over de Verenigde Staten tijdens de regering-Bush. Neefs laat zien hoe Bush en vooral ook zijn adviseur Karl Rove een keuze maakten om steun te zoeken bij religieus rechts en tot op zekere hoogte hun politieke agenda uit te dragen, terwijl via de belastingverlagingen vooral rijke Amerikanen er beter van werden. Neefs wijst erop dat toen George W. Bush als president aantrad, hij zichzelf kenmerkte als ie-

mand die diverse partijen zou verenigen, maar in de praktijk uiteenlopen – de maatschappelijke groeperingen verder uit elkaar speelde – vandaar Neefs' titel: *De Verdeelde Staten*. Men kan een uitgebreide discussie voeren in welke mate het optreden van de regering-Bush tot *fundamentele* verschillen heeft geleid, waarover Neefs wil spreken, maar Neefs geeft zelf aan dat het wel degelijk heeft uitgemaakt dat George W. Bush de afgelopen zeven jaar president was en niet bijvoorbeeld Al Gore of John Kerry.

Neefs' boek bestaat uit drie stukken. Ze schrijft een korte inleiding, waarin zeven schijnbaar willekeurig gekozen Amerikanen aangeven dat ze verandering willen na de aankomende presidentsverkiezingen. De meningen van deze Amerikanen blijken vervolgens overeen te komen met een opiniepeiling van het *Pew Research Center*, die Neefs daarna aanhaalt.

Ongeveer de helft van het boek gaat over de afgelopen acht jaar Amerikaanse politieke geschiedenis. Dit is een goede analyse van het beleid van de regering-Bush. Neefs is duidelijk niet pro-Bush, maar dat staat een heldere beschouwing niet in de weg van onderwerpen als de invloed van religieus rechts op de Amerikaanse politiek (met de daaraan verbonden discussies over abortus, stamcelonderzoek, euthanasie, het homohuwelijk en de ontkenning van de evolutie in het onderwijs), Amerikaans buitenlands beleid na de terroristische aanvallen van 9/11 (en in het bijzonder de fouten die in Irak zijn gemaakt) en de gevolgen van orkaan *Katrina*, in New Orleans en vooral in politiek Amerika. Neefs concludeert dat Bush een verdere scheiding tussen 'blauw' (Democratisch) en 'rood' (Republikeins) Amerika bevordert heeft en dat ondanks een lichte terugval religieus rechts een blijvende rol heeft in de Amerikaanse politiek.

De tussentijdse verkiezingen van 2006 hadden een machtswisseling in het Congres tot gevolg, waar de Democraten een nipte meerderheid behaalden. Zeker als de Democraten steun in het westen van de Verenigde Staten zouden kunnen behalen, bijvoorbeeld door milieuwetgeving te steunen, dan zouden ze daar in de verkiezingen hun voordeel mee kunnen doen, verwacht Neefs.

In het derde gedeelte van het boek schrijft Neefs over de verkiezingen en de Amerikaanse politiek daarna. Neefs heeft het boek vorig jaar geschreven en dientengevolge behandelt ze alle kandidaten die toen nog meededen. De meeste kandidaten krijgen een korte levensbeschrijving en een inschatting van hun kansen. Dit soort bespiegelingen zit vol risico's en hoewel Neefs het over het algemeen goed heeft, zijn er enkele inschattingen die in 2007 redelijk waren, maar nu verkeerd blijken te zijn. (Zo is volgens Neefs Rudolph Giuliani nog een serieuze mededinger, maar Mike Huckabee niet. Bill Clinton wordt een 'meesterlijke verkiezingsstrategie' genoemd, hetgeen moeilijk vol te houden is na zijn opmerkingen rond de voorverkiezingen in South Carolina, waar hij Barack Obama als een kansloze zwarte kandidaat probeerde af te schilderen en Obama daarna de steun van 80% van de zwarte kiezers en ook van vele niet-zwarte kiezers bezorgde.)

Daarna geeft Neefs vijf tips aan de kandidaten om de verkiezingen te winnen. Dat advies zal u niet geheel verrassen: Laat u zien in Iowa en New Hampshire, waar de eerste voorverkiezingen plaatsvinden; haal veel geld op; manipuleer de media; neem de beste campagnemanagers in dienst; en, wordt beroemd. Neefs concludeert dat niet de kiezer de president kiest, maar de financiële elite, omdat de campagnes zo duur

zijn. Juist op dit punt is de campagne van Barack Obama interessant. Net als Hillary Clinton krijgt hij geld van rijke financiers, maar, anders dan bij Clinton, komt zeker een kwart van zijn inkomsten van giften van 200 dollar of minder. Obama weet tot verbazing van velen meer geld dan Clinton te vergaren in de voorverkiezingen en dat kan juist komen omdat niet alleen de financiële elite maar ook minder rijke burgers zijn campagne steunen.

Tot slot overweegt Neefs welke veranderingen er in de Amerikaanse politiek plaatsvinden. Ze heeft het over de toenemende aanwezigheid en invloed van immigranten uit Zuid-Amerika, waarbij ze de vraag stelt of deze nieuwe burgers de Amerikaanse politiek ook gaan veranderen. Neefs stelt dat het buitenlands beleid van de regering-Bush het aanzien van de Verenigde Staten in de wereld ernstig heeft aangetast, hetgeen de volgende president moet herstellen. Neefs vreest dat radicale keuzen in de Amerikaanse politiek de overhand houden (en niet, zoals bijvoorbeeld Bill Clinton deed, het zoeken naar het politieke midden) en dat de president zich steeds meer macht toeëigent ten koste van de invloed van het Congres. Neefs eindigt met de bovenstaande stelling dat de Amerikaanse president een gevangene van machtsbelangen is.

Uiteindelijk heeft Neefs een boek geschreven voor de geïnteresseerde lezer die niet nauwlettend de politiek in de Verenigde Staten heeft gevolgd. De analyse van het beleid van de regering-Bush is helder en duidelijk. De (voor)beschouwing van de verkiezingen is goed onderzocht, maar aangezien het boek al ruim een jaar voor de verkiezingen is geschreven, was het bijna te verwachten dat er op details verkeerde inschattingen zouden zijn. Neefs heeft een negatieve visie op de Amerikaanse verkiezingen en politiek,

waarin financiële belangen en de idealen van specifieke belangengroeperingen de boventoon voeren. Dit zijn problemen die Amerikaanse kiezers en politici al lange tijd erkennen. Telkens nieuwe wetgeving invoeren, om de rol van het geld in de verkiezingen te beperken, levert weinig succes

op. Zowel financiers, campagneleiders als pressiegroepen weten hun belang steeds naar voren te schuiven. Dergelijke initiatieven kunnen gewoonweg als onderdeel van de dynamiek van de Amerikaanse politiek worden gezien.

Ruud Janssens

Prof.dr. Ruud Janssens is hoogleraar amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam.

## Diplomatie in het Gemenebest

Lorna Lloyd:

**Diplomacy with a difference: the Commonwealth Office of High Commissioner, 1880-2006.**

Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007; 353 blz.; 129,- euro;  
ISBN: 978-90-041-5497-1

Dit is het eerste deel van de serie *Diplomatic Studies* onder redactie van Jan Melissen van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Lorna Lloyd, docent Internationale Betrekkingen aan Keele University, doet al geruime tijd onderzoek naar de *British Commonwealth and the League of Nations* en publiceerde in 1997 *Peace through Law. Britain and the World Court in the 1920s*. In 2004 verscheen de derde editie van *International Organisation in World Politics*, dat ze samen met David Armstrong en John Redmond schreef en dat inmiddels als een handboek op Nederlandse universiteiten gebruikt wordt.

Haar nieuwste werk over het Britse ambtelijke instituut van *High Commissioner*, in het Nederlands Hoge Commissaris, biedt de lezer wat de titel belooft, namelijk een overzicht van de diplomatieke geschiedenis van het Britse Rijk, toegespitst op de

relaties van dat Rijk met zijn *Dominions*, koloniën en later ex-koloniën. Omdat het chronologisch betoog in 1880 begint, heeft het boek lang het karakter van puur koloniale geschiedenis. Het is onderverdeeld in acht hoofdstukken, waarvan de eerste twee ontstaan en ontwikkeling van het ambt tot de Tweede Wereldoorlog behandelen. Hoofdstuk 4 tot en met 6 beschrijven de opwaardering van de functie van *High Commissioner* tot de grote dekolonisatiegolf van begin jaren '60. De laatste twee hoofdstukken laten zien tot welke grote veranderingen die dekolonisatie binnen het Britse Gemenebest geleid heeft. Ieder hoofdstuk heeft een eigen conclusie, behalve hoofdstuk 8, en het eigenaardige is dat een slotconclusie helemaal ontbreekt. Met een beetje goede wil zou men de Inleiding als zodanig kunnen beschouwen. De studie is gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek en heeft vijf informatieve bijlagen.

De term *High Commissioner* kan voor verwarring zorgen, omdat die titel in de loop der tijd voor nogal uiteenlopende functies is gebruikt. Zo werd Egypte formeel van 1914 tot 1922 en informeel tot 1936 *bestuurd* door Britse *High Commissioners*. Ook de Britse vertegenwoordigers in protectoraten droegen die titel, evenals de Britse bestuurders van mandaat-

gebieden als Palestina en Irak tijdens het Interbellum. De Fransen hadden in die tijd een *Haut Commissaire* in Syrië. Ook de Volkenbond gebruikte de term voor de (Volkenbonds-) bestuurder van de vrije stad Danzig en de beroemde Noorse ontdekkingsreiziger Fridtjof Nansen, hoofd van de vluchtelingenorganisatie van de Volkenbond, werd eveneens Hoge Commissaris genoemd.

Maar over dit soort Hoge Commissarissen gaat het boek dus niet. Het beperkt zich tot de vertegenwoordigers van de *Dominions* in Londen, de vertegenwoordigers van het Britse Rijk in die *Dominions* en de vertegenwoordigers van *Dominions*, later ook de ex-koloniën, onderling.

De ontwikkeling van het ambt weerspiegelt de koloniale emancipatie van delen van het Britse Rijk. De *Dominions* liepen daarbij uiteraard voorop. In hun streven naar grotere onafhankelijkheid van het moederland wensten ze volwaardige vertegenwoordiging in dat moederland, maar ook omgekeerd: een vertegenwoordiger van het moederland die niet aan de koloniale verhoudingen herinnerde. Juridisch gezien waren deze wensen problematisch. *Dominions* waren immers geen *foreign state* en hun staatshoofd bleef de Britse koning/koningin: men kon

moeilijk van het staatshoofd verwachten dat hij/zij zich liet vertegenwoordigen bij zichzelf. Echte ambassadeurs konden er dus niet uitgewisseld worden. Enige satisfactie kregen de *Dominions* in de jaren '30, toen de Britse *Governor-generals*, bij uitstek symbool van de koloniale verhoudingen, vervangen werden door Hoge Commissarissen. Tot deze ontwikkeling had de Volkenbond het een en ander bijgedragen: in deze organisatie werden de *Dominions* immers als volwaardige lidstaat behandeld.

Hoewel de term *Commonwealth* al sinds 1884 gebruikt werd, kreeg het Britse Gemenebest pas vanaf de *Imperial Conference* van 1926 en met het *Statute of Westminster* van 1931 de huidige betekenis, namelijk een associatie van 'autonomous communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate to one another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations'. De Tweede Wereldoorlog en de zelfstandige bijdrage van de *Dominions* daaraan veranderden ook het nodige aan de oude koloniale verhoudingen, met als gevolg dat vanaf 1948 hun *High Commissioners* de rang van ambassadeur kregen.

Lloyd betoogt dat de hoogtijdagen van het ambt in de jaren '50 en '60 lagen, toen de *High Commissioners* op een voorkeursbehandeling konden rekenen, zowel in Londen als tussen de *Dominions* onderling. Ofschoon niet met zoveel woorden gezegd, had dit natuurlijk alles te maken met het Britse besef dat de aloude wereldmacht aan het afbrokkelen was: wat men nog binnen de familie kon houden, moest men koesteren.

Veel ingrijpender was de dekolonisatie in Afrika en Azië, die de familie van het Gemenebest aanmerkelijk

uitbreidde. Dit leidde o.a. tot ideologische geschillen, die de familieverhoudingen in de jaren '70 behoorlijk verstoorden. Oorzaken van de fricties waren o.a. het Zuid-Afrikaanse racisme en de ontwikkeling van enkele Britse ex-koloniën tot pure dictaturen, waarmee de Britten geen enkele affiniteit hadden. Tot overmaat van ramp werd Groot-Britannië in 1973 lid van de EEG, waarmee de distantie tot het oude *Empire* nog eens benadrukt werd. Gedurende lange tijd kwam het accent van de betrekkingen tussen Groot-Britannië en de leden van het Gemenebest vooral op bilateraal niveau te liggen.

Men zou verwachten dat het ambt van *High Commissioner* dienovereenkomstig erodeerde, maar het tegendeel was het geval. De term bestaat heden ten dage nog steeds en hoewel de Hoge Commissarissen tegenwoordig for *all practical purposes* als ambassadeurs behandeld worden, willen ze niet zo genoemd worden. Het feit dat ze Hoge Commissarissen zijn, onderscheidt ze nu juist van alle andere ambassadeurs. Het geeft aan dat ze inderdaad tot een speciale familie behoren, met alle voordelen – en nauwelijks nadelen – van dien. Ze hebben veel gemakkelijker toegang tot ministeries en hun contacten met de bestuursgremia zijn over het algemeen informeler en daarom vaak effectiever dan die van ambassadeurs van andere staten. Het streven van de *Dominions* en andere ex-koloniën vooral als 'foreign state' erkend te worden, is tegenwoordig dus in het tegendeel veranderd: *niet* als 'foreign state' behandeld te worden, is veel aantrekkelijker.

Dit verhaal wordt door Lloyd met verve verteld, vaak met hilarische voorbeelden van de gevoeligheden van de *High Commissioners*. Men kan ze volgen bij hun frustraties inzake hun behandeling bij officiële gelegen-

heden, waaronder diners en bals. Men volgt hun strijd voor diplomatieke immuniteit en men beseft dat de status van het ambt meer wél dan niet afhankelijk was van de persoonlijkheden die het ambt vervulden. Niets menselijks is ook de diplomatieke verhoudingen vreemd. De geleidelijke emancipatie van de ex-koloniën was ook institutioneel zichtbaar: vielen de onderlinge relaties eerst onder het *Colonial and Dominions Office*, later werd dat het *Commonwealth Relations Office* (CRO) en na 1968, met de fusie tussen het CRO en het *Foreign Office*, het *Foreign and Commonwealth Office*. Het Gemenebest heeft zijn eigen secretariaat, dat de communicatie tussen de 53 leden verzorgt. En, iedereen wil erbij horen en deelnemen aan de tweejaarlijkse *Commonwealth Heads of Government Meetings*, zelfs Mozambique, dat nooit onderdeel van het Britse Rijk was. Het kan verkeren.

Anique van Ginneken

Dr A.H.M. van Ginneken doceert geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.

## Gebrek aan duiding van de diplomatie

**Bob de Graaff & Duco Hellema (red.):  
Instrumenten van buitenlandse politiek.  
Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie.**

Amsterdam: Boom, 2007; 279 blz.; 19,90 euro;  
ISBN: 978-90-8506-428-2

De samenstellers van dit boek stellen in hun inleiding dat er aan de historicus Albert Kersten, ter gelegenheid van wiens afscheid de bundel is uitgebracht, een goed diplomaat verloren is gegaan. Hoewel dit ongetwijfeld als een compliment is bedoeld, zou de lezer vergeven kunnen worden dit niet als zodanig op te vatten, gezien de overvloed aan negatieve en gratuite clichés die in de inleiding en ook in de eerste bijdrage te vinden zijn. Diplomaten zijn sluw, 'notoir lui', en 'op het internet' zijn talloze laatdunkende citaten over diplomaten en de diplomatie te vinden. Daarbij, zo schrijft Toby de Witte, heeft de Nederlandse diplomaat 'zeker na 1945 niet veel in de melk te brokkelen gehad'; een stelling die niet onderbouwd wordt.

Hoewel er enige pogingen worden gedaan tot nuance, blijft na de eerste twintig pagina's van het werk toch een negatief beeld van de Nederlandse diplomatie hangen. Een beeld dat bij sommige lezers waarschijnlijk weerstand zal oproepen. Het gegeven dat slechts één van de auteurs zelf in de diplomatieke dienst werkzaam is geweest (consul-generaal in Vietnam, Ton van Zeeland) zal aan deze weerstand alleen maar bijdragen. Het valt trouwens op dat in de overige bijdragen de eerder ingezette toon niet wordt voortgezet. Dit is merkwaardig, omdat van een inleiding en een algemene eerste bijdrage mag worden verwacht dat deze de teneur

van de meer specifieke hoofdstukken enigszins onderschrijven. Het geheel geeft uiteindelijk een evenwichtiger indruk, en beschrijft succes én falen in de diplomatieke praktijk, van Nederlands beleid en van afzonderlijke diplomaten.

De bundel bestaat uit zeven delen, elk ingeleid door een korte algemene tekst van de samenstellers. Achtereenvolgens worden behandeld: het diplomatieke bedrijf in het algemeen; het werk van de door andere departementen afgevaardigde attachés; multilaterale diplomatie; diplomatie in oorlogs- en vreedstijd; de diplomatieke betrekkingen met dictaturen; de relatie tussen diplomatie en de inlichtingendiensten; en de diplomatie van economische belangen-behartiging. Een mooie lijst met onderwerpen die een veelzijdig beeld geven van de Nederlandse diplomatie. Qua periode valt het merendeel van de bijdragen in de eerste helft van de 20ste eeuw, een keuze die wellicht in de smaak is gevallen bij de historicus Kersten, waarvoor de bundel immers is bedoeld. Een opvallende uitzondering is het inzichtrijke stuk van Peter Malcontent over het optreden van Theo van Boven tegenover de VN-mensenrechtencommissie in 2004. Dit kijkje in de hedendaagse multilaterale keuken doet de lezer tevergeefs hopen op meer. Een concluderend hoofdstuk ontbreekt ook, wat de bundel nogal abrupt doet eindigen. Dit geldt gek genoeg eveneens voor een substantieel aantal van de bijdragen; geen conclusie, weinig analyse, maar een opeenvolging van beschrijvingen die uiteindelijk wat aan hun lot worden overgelaten.

Ondanks bovenstaande kritiek bevat de verzameling heel wat waardevolle artikelen. Het afsluitende

stuk van Jelle Gaemens maakt dat het boek met een positieve noot wordt afgesloten. Zijn analyse van het waarheidsgehalte van de mythe van Drees, het mariakaakje en de Marshallhulp is nieuwswaardig, verhelderend en verdient een breed publiek. Ook de drie hoofdstukken over de Nederlandse vertegenwoordiging bij Duitse dictaturen zijn zeker het vermelden waard. Zo beschrijft Beatrice de Graaf de fascinerende persoon Adrianus Millenaar, die van 1928 tot 1964 in verschillende functies de Nederlandse belangen in Berlijn behartigde en dus 36 jaar vrijwel onafgebroken in dit absolute centrum van de wereldgeschiedenis verkeerde. De conclusie is interessant: Millenaar had tijdens het Derde Rijk, toen hij waar mogelijk krijgsgevangenen en dwangarbeiders hielp, meer speelruimte dan na de oorlog in de DDR. De stelling van De Graaf dat dit mede voortkwam uit een gebrek aan persoonlijke contacten met de communistische machthebbers – contacten die Millenaar binnen de nationaal-socialistische instanties wél had – zegt veel over het belang van dergelijke informele verbanden.

Juist in dit soort duidende stukken zit de potentiële waarde van een bundel als deze. Het is jammer dat er van de mogelijkheid tot analyse niet meer gebruik is gemaakt. Als de grote lijnen wat meer benoemd waren, was dit brede beeld van de Nederlandse diplomatie wellicht ook wat dieper geworden.

*Vincent van Beest*

Vincent van Beest is student Internationale Betrekkingen en Diplomatie aan de Universiteit Leiden en stagiair bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).