

Boekbesprekingen

Op de grens van het politiemandaat

Guus Meershoek

De Groep IJzerman. Hoe de politie infiltreerde in de links-radicalen beweging van de jaren zestig.

Amsterdam: Boom, 2011; 120 blz.; € 19,90; ISBN: 978-94-6105-274-2

De Amerikaanse tv-serie *The Wire* gaat over het politiecorps van Baltimore en zijn strijd tegen lokale drugsbenden. De politie wordt hierin geportretteerd als een organisatie van hardwerkende, merendeels goedwillende mensen, maar ook als een club die te lijden heeft van onderlinge machtsstrijd, gebrek aan steun van het stadsbestuur en van falende onderlinge communicatie. In deze context overtreden ambitieuze, autonoom opererende agenten nogal eens de regels, als ze menen dat dit voor het hogere doel, de vangst van grote drugsboeven, noodzakelijk is. En daarmee brengen ze niet alleen hun bazen, maar ook het stadsbestuur in een benarde positie.

The Wire is fictie, maar deze tv-serie doet, ook voor de Nederlandse kijker, akelig realistisch aan. Ongecontroleerd optreden van de politie in drugszaken kennen we maar al te goed van de IRT-affaire, die begin jaren '90 tot een parlementaire enquête heeft geleid. Twintig jaar eerder blijkt er nu ook al een groepje Amsterdamse politieagenten te zijn geweest, dat op eigen houtje, los van de bestaande politieorganisatie, actief was tegen extreem-linkse en mogelijk gewelddadige activisten, die in die dagen in sommige kringen niet minder gevaarlijk werden geacht als hedendaagse jihadisten.

Volgens Guus Meershoek, universitair docent maatschappelijke veiligheidszorg aan de Universiteit Twente, die de geschiedenis van deze groep heeft gereconstrueerd, had

de oprichting van *De Groep IJzerman* te maken met een in de ogen van de initiatiefnemers falende politieorganisatie. De protesten tijdens het huwelijk van Beatrix in 1966 en de bouwvakkersrellen later dat jaar hadden bij enkele politiefunctionarissen tot het inzicht geleid dat nieuwe wegen gezocht moesten worden om linkse oproerkrakers onschadelijk te maken en verstoring van de openbare orde adequaat te kunnen bestrijden.

Ze vormden een geheim team, dat los van de politieorganisatie en buiten het zicht van de verantwoordelijke autoriteiten opereerde. *De Groep IJzerman* infiltreerde in de Rode Jeugd, de Socialistische Jeugd, studentengroepen die het Maagdenhuis bezetten, en de Kabouterbeweging van Roel van Duijn, die een paar jaar geleden nog onaangenaam verrast was toen hij na inzage van zijn BVD-dossier het bedrog van een van zijn kompanen ontdekte. De leden van de groep opereerden autonoom, niet gehinderd door enige regelgeving, en veroverden in de loop der tijd belangrijke posities in de geïnfiltreerde groepen. Ze werkten actief mee, ook aan illegale acties. Drank, seks en drugs werden niet geschuwd om een goede relatie met de actievoerders te verkrijgen of te behouden. Een van de agenten begon een klussenbedrijf om gemakkelijker bij hen over de vloer te kunnen komen.

Het ongecontroleerde optreden van *De Groep IJzerman* leidde in Meershoek's woorden tot een verklarbare 'verwildering'. De agenten

waren niet goed voorbereid, ze raakten al snel veel te veel betrokken bij de groepen die ze moesten infiltreren en kregen te weinig steun vanuit de organisatie om de daaruit voortvloeiende problemen op te lossen. Het eindverantwoordelijke stadsbestuur stond op grote afstand. De burgemeester wilde niet weten wat er gebeurde.

Wat er allemaal precies gebeurd is, valt ook niet meer te achterhalen. Voor zover er iets is vastgelegd in die tijd, is dat inmiddels vernietigd. Documenten met eigentijdse getuigenissen zijn er nauwelijks meer. Meershoek heeft de geschiedenis van *De Groep IJzerman* grotendeels moeten baseren op recente interviews met enkele, geanonimiseerde leden en hun voormalige leidinggevenden. In de verhalen van de agenten klinkt veertig jaar na dato af en toe nog wat door van de bravoure waarmee hun operaties toen waren omgeven. Het was tenslotte een heel avontuur. Die herinneringen raken, net als bij vergelijkbare verhalen van oud-spionnen, de fictie van een tv-serie als *The Wire*. Ze roepen ook vele vragen op over de wijze waarop de politie deze ervaringen met het 'werken op de grens van het politiemandaat' heeft verwerkt. Meershoek schrijft in zijn voorwoord dat in het optreden van *De Groep IJzerman* de kiemen gevonden kunnen worden van de hedendaagse politie. Met de IRT-affaire in gedachten maakt dat nieuwsgierig naar een volledige en objectieve reconstructie van de geschiedenis van het 'verdekte'

optreden van de politie- en inlichtingendiensten ná *De Groep Ilzerman*. In die geschiedenis zullen we dan misschien ook meer kunnen lezen over al dan niet gecontroleerde *undercover*-operaties in het kader van de terrorismebestrijding.

Jos van Dijk

Jos van Dijk is socioloog, verbonden aan de Haagse Hogeschool. Daarnaast publiceert hij over de vrijheid van meningsuiting en de openbaarheid van bestuur. Hij kent de politie als demonstrant. In 2008 publiceerde hij bij uitgeverij Otto Cramwinckel *Dit kan niet en dit*

mag niet. Belemmering van de uitingsvrijheid in Nederland.

Knullige revolutionairen

Maarten van Riel

Zaterdagmiddagrevolutie: Portret van de Rode Jeugd.

Amsterdam: Boom, 2010; 246 blz.; € 19,90; ISBN: 978-94-6105-113-4

De historicus Maarten van Riel onderzoekt in *Zaterdagmiddagrevolutie: Portret van de Rode Jeugd* aan de hand van het leven van één van de belangrijkste personages van die revolutie, Luciën van Hoesel, de opkomst en ondergang van de links-radicalen Rode Jeugd. De Rode Jeugd werd in 1966 opgericht in Amsterdam, twee jaar later gevolgd door een afdeling in de lichtstad Eindhoven. Het was vooral deze afdeling die het sterkst zou radicaliseren en waarin Van Hoesel een grote rol zou spelen. Toen Luciën zich bij de Rode Jeugd aansloot, was hij pas 17 jaar. Van Riel maakt duidelijk dat de Rode Jeugd vooral eind jaren '60 en begin jaren '70 voor serieuze onrust zorgde.

Het hoogtepunt van deze radicale periode vond plaats in oktober 1972. Het is nog steeds niet helemaal duidelijk welke rol de Rode Jeugd in deze 'bommenmanie' speelde. Van Riel laat dan ook in het midden of de daden destijds volledig aan de Rode Jeugd toe te schrijven zijn. Ondanks deze radicale periode vallen de daden van de Rode Jeugd, die vooral bestonden uit het plegen van zeer amateuristisch uitgevoerde bomaanslagen, totaal in

het niet bij de daden van de andere linkse terroristische groeperingen uit deze tijd, elders in West-Europa, zoals in de Bondsrepubliek de *Rote Armee Fraktion* en in Italië de Rode Brigades.

De Rode Jeugd komt over als een groep recalcitrante jongeren die denken dat ze een spelletje spelen. Het is dan ook zeer tekenend dat de groep uiteenvalt, wanneer de kernleden een serieuze guerrillatraining in Jemen bijwonen. Geconfronteerd met de harde werkelijkheid van het leven als stadsguerrillastrijders, valt de groep als één van hen in Israël gearresteerd wordt, heel snel uit elkaar. Het moest namelijk wel leuk blijven.

Van Riel ziet het liberale klimaat in Nederland als de belangrijkste reden voor het mislukken van de zaterdagmiddagrevolutie. Er was in Nederland geen geschikte voedingsbodem voor een breed ondersteunde revolutie. De soms overdreven harde hand waarmee de Eindhovense politie reageerde op de protestactie die de Rode Jeugd organiseerde, leverde de beweging veel begrip en steun op. Maar zodra Van Hoesel en de andere kernleden overgingen op gewelddadige acties tegen politie-

mensen, politici en Philips, verdween deze steun als sneeuw voor de zon.

Maarten van Riel heeft een zeer leesbaar en boeiend boek geschreven, over een radicale en vaak komische periode van de Nederlandse geschiedenis. De enige aanmerking die ik op het boek heb, is, doordat de focus zo zwaar op Luciën van Hoesel ligt, dat de andere leden van de Rode Jeugd soms wat tweedimensionaal blijven en weinig aan bod komen in het verhaal. Maar dit is slechts een klein punt van kritiek op een verder heel goed boek. Maarten van Riel heeft met *Zaterdagmiddagrevolutie* een historisch werk geschreven dat zowel zeer toegankelijk als wetenschappelijk goed onderbouwd is.

Joris Kreutzer

Drs Joris Kreutzer is historicus. In de *Internationale Spectator* verzorgt hij de maandelijkse rubriek 'Signalementen'.

Antiterrorismewetgeving, publieke opinie en populisme in Nederland

Maartje van der Woude

Wetgeving in een Veiligheidscultuur.

Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2010; 477 blz.; € 65,-; ISBN: 978 974 3794.

Proefschrift Universiteit Leiden

De aanzienlijke verschillen in Nederland tussen de reactie op terrorisme in de jaren zestig en zeventig en de respons op terrorisme na de aanslagen van 11 september 2001 waren voor Maartje van der Woude aanleiding inzicht te verwerven in hoe deze beleidsverschillen zijn te verklaren. In haar proefschrift onderzoekt Van der Woude de beleidsverschillen door te kijken naar de wijze waarop maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in sociale structuren doorwerken op nieuwe wet- en regelgeving. Zij hanteert twee analytische modellen: de *structural cultural-benadering* en de *policy-benadering*.

De structureel-culturele benadering houdt in dat de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving niet een op zich zelf staande ontwikkeling betreft, maar juist in de context van de veranderende samenleving moet worden gezien. Aan de hand van inzichten van Ulrich Beck, Anthony Giddens en David Garland wordt de overgang van een industriële naar een postmoderne samenleving beschreven, die gekenschetst wordt door economische, culturele en sociale veranderingen die zich vanaf de jaren zeventig voordoen. Deze ontwikkeling betekent dat onvoorspelbare en grenzeloze risico's, die niet door wetenschappelijke theorieën en modellen zijn te verklaren, resulteren in een *risicosamenleving* die als voedingsbodem dient voor de teloorgang van de legitimiteit van de gevestigde maatschappelijke en politieke instituties. Dit vertaalt zich in de verwachting van burgers dat de overheid er alles aan doet om potentiële gevaren te voorkomen

of deze voldoende te compenseren. Deze risicosamenleving stimuleert een veiligheidsbeleid dat met een schizofreen overheidsbeleid gepaard gaat. In dit schizofrene beleid erkent men het probleem van de criminaliteit en worden criminaliteit en onveiligheid met allerlei preventieve en praktische middelen bestreden, terwijl de overheid tegelijkertijd een repressief beleid voert dat grotendeels symbolisch is, zodat de werkelijk oncontroleerbare problemen zo goed mogelijk verdoezeld kunnen worden.

Hierdoor poogt de overheid, hoewel dit onmogelijk is, te laten zien dat zij de situatie onder controle heeft, om angst en onveiligheidsgevoelens tot bedaren te kunnen brengen. De aanslagen van 9/11 hebben deze *veiligheidscultuur* en deze spagaatvorming van de overheid alleen nog maar versterkt, waardoor beperking van risico's en handhaving van veiligheid tot de belangrijkste taken van de overheid zijn gaan behoren.

Hoewel met behulp van de 'structureel-culturele' benadering een goed beeld kan worden gegeven van de maatschappelijke invloed op wet- en regelgeving in beide perioden, geeft de analyse van de wetgevingsontwikkelingen via deze benadering geen volledig beeld van de invloeden die een rol hebben gespeeld. Volgens de *policy-benadering* speelt ook de invloed van politieke partijen of politieke leiders op het overheidsbeleid een grote rol. In deze benadering worden de handelingen en beslissingen van belangrijke politieke actoren meegewogen in het wetgevingsproces. De *policy-*

benadering is complementair aan de *structural cultural-benadering* en bestaat uit het in kaart brengen van de *problem stream*, de *policy stream* en de *political stream* zoals beschreven door J.W. Kingdon (1984). Deze 'stromen' worden voor twee perioden vergeleken wat betreft de wijze waarop ze zich manifesteerden: in de jaren zeventig en in de jaren na 2001. De *problem stream* houdt in dat de wetgever een probleem heeft geconstateerd waarop hij moet reageren. De *policy stream* omvat de ontwikkeling van wetgevingsvoorstellen en regelgeving, terwijl de *political stream* meer algemeen van karakter is en onder meer de samenstelling van het parlement betreft en ontwikkelingen in de publieke opinie. Wanneer deze drie stromen elkaar kruisen, kan er een *policy window* bestaan. Dit betekent dat er een beleidsopening is opgetreden.

Van der Woude concretiseert deze stromen door de problematiek rondom de socialistische *Rode Jeugd* en de gedesillusioneerde Molukse jongeren in de jaren zeventig te beschrijven. Dit is de *problem stream*. Zij richt zich vooral op de *Molukse jongeren*, omdat hun optreden de antiterroristische maatregelen het meest heeft beïnvloed. Aan het begin van de jaren zeventig reageerde de overheid op terroristische acties van hun kant door vooral langdurig te onderhandelen met de terroristen om hun acties te beëindigen. Pas wanneer bleek dat de onderhandelingen op niets zouden uitlopen, werd er met geweld geïnterveneerd. Dringende maatschappelijke problemen zullen in dergelijke situaties leiden tot een overvloed

van beleidsideeën en voorstellen. De beslissingen die in dat kader worden getroffen met betrekking tot beleidsveranderingen, zijn echter niet het antwoord op het probleem volgens Van der Woude. Er dient eerder onderzocht te worden waarom en op welke wijze bepaalde ideeën zijn ontstaan en hoe deze steun verwerven. Dit is de *policy stream*. De *political stream* is de laatste schakel in het proces dat Kingdon omschrijft. In de periode van de Molukse acties in de jaren zeventig betrof dit de *dynamiek* in de wisselwerking tussen regering, belangengroeperingen en uiteenlopende problemen rondom voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving.

Hoewel sommige politici na het toenemen van geweld in 1977 probeerden harde antiterroristische wetgeving voor te stellen, leidde het besluitvormingsproces daar echter niet toe. Het uitblijven van antiterroristische wetgeving in de jaren zeventig kan volgens Van der Woude worden verklaard doordat de *problem stream*, de *policy stream* en de *political stream* elkaar niet hebben gekruist, waardoor er onvoldoende grond tot steun bestond.

De periode na 2001 toont juist een tegenovergestelde tendens. De *problem stream* ontstaat na de aanslagen van 11 september 2001, waarna de Nederlandse overheid, als één van vele landen, de Amerikaanse grote broer besluit bij te staan in de strijd tegen het nieuwe terrorisme. Al in het decennium vóór de aanslagen namen polarisatie, vervreemding en radicalisering in de eigen samenleving steeds meer toe. De aanslagen van 11 september 2001 hadden daarom een directe invloed op de angst en haatgevoelens jegens de islam. Door de ontdekking van de Hofstadgroep besefte de Nederlandse bevolking des te meer dat zij het slachtoffer kon worden van terrorisme. Deze gebeurtenissen hebben geleid tot vele wetgevingsvoorstellen en regelgeving die binnen de *policy stream* werden

ontwikkeld. Naast de komst van het probleem en de desbetreffende beleidsontwikkelingen vonden er grote veranderingen plaats binnen de politiek. De verschijning van Pim Fortuyn op het politieke toneel in 2001-2002 leidde tot een populistisch politiek klimaat. Volgens Fortuyn hadden de Paarse kabinetten zich te weinig gericht op *immigratie* en *veiligheid*. Met zijn populistische wijze van politiek bedrijven zorgde Fortuyn ervoor dat deze kernbegrippen na de aanslagen van 9/11 niet meer zijn weg te denken uit het politieke debat. Dit betekent dat iedere politieke partij uiteindelijk in zekere mate doorbuigt wanneer het aankomt op vérgaande maatregelen ten behoeve van veiligheid. Door het kruisen van de drie stromen is er dus een zogenaamde *policy window* geopend, waardoor ondanks de vele kritiek vanuit Tweede Kamer en Raad van State, een overvloed aan wetten en maatregelen is aangenomen.

Nu is gebleken dat de meeste antiterroristische wet- en regelgeving die na 2001 is aangenomen, *weinig effectief* is geweest, wordt de vraag gesteld hoe ingrijpende wetgeving waarvan de noodzaak en de effectiviteit niet altijd duidelijk vaststaan, is te rechtvaardigen. Uit het onderzoek van Van der Woude blijkt dat er in de periode na 2001 weinig ruimte is geweest voor een kritisch en genuanceerd debat binnen de strafrechtswetenschap en strafrechtspraktijk. Dit is opmerkelijk, aangezien de vérgaande wet- en regelgeving directe gevolgen heeft voor de structuren van het strafrechtssysteem. Van der Woude wijst dan ook op gevaren die ontstaan wanneer de totstandkoming van antiterrorismewetgeving plaatsvindt buiten een juridisch debat, alleen vanuit een maatschappelijke en politieke wisselwerking. Om niet aan legitimiteit in te boeten, dient de wetgever daarom de uiteenlopende belangen van zijn burgers op waarde te schatten en tegen elkaar af te zetten. Daarbij zal hij moeten waken

voor een wetgevingsspiraal die in het teken staat van 'meer, ingrijpender en vooral ook eerder straf(proces) rechtelijk optreden'.

Door twee totaal verschillende perioden in een land tegen elkaar af te zetten heeft Van der Woude een zeer integer onderzoek neer te zetten, dat vanuit twee analytische modellen een goede verklaring geeft voor uiteenlopende reacties. Door het analyseren van de maatschappelijke en politieke structuren laat zij zien hoe en waarom het huidig terrorismebeleid drastisch verschilt van dat van vóór 2001. Met haar onderzoek biedt ze handvatten om de belangenafweging van de wetgever te optimaliseren en zich niet teveel te laten leiden door publieke opinie en populistische sentimenten.

Yvet Blom

Yvet Blom is als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*. Zij volgt het masterprogramma *International and Comparative Criminology* aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vuurwapens in België

Nils Duquet & Maarten Van Alstein

Vuurwapens – handel, bezit en gebruik.

Leuven/Den Haag: Vlaams Vredesinstituut/Acco, 2011; 244 blz.; € 22,-; ISBN 978 90 334 8491 9

Schietpartijen zoals in het Zuid-Hollandse Alphen aan den Rijn enige maanden geleden komen tegenwoordig helaas ook elders in Europa met enige regelmaat voor. In het land waar het drama plaatsvindt – en tot op zekere hoogte ook in de buur- en andere Europese landen – ontbrandt dan direct een publieke discussie over de nationale wapenwetgeving, meestal met als rode draad de vraag hoe het in vredesnaam mogelijk was dat de schutter, vaak jong en gefrustreerd, aan een vuurwapen kon komen. In landen als de Verenigde Staten, waar echt veel burgers legale vuurwapens bezitten en (dus) veel meer schietincidenten plaatsvinden, woedt deze discussie al vele tientallen jaren. Paradoxaal genoeg vindt bijna geen vredesoperatie plaats zonder dat onder de bevolking van het land waar die operatie plaatsvindt, wapeninzamelingsacties worden georganiseerd, bijvoorbeeld nu ook in Afghanistan. Internationaal wordt de verspreiding van vuurwapens gezien als een ware plaag voor minder ontwikkelde landen, maar deze worden geleverd door de ontwikkelde landen, inclusief landen zoals de Verenigde Staten, die in eigen land maar geen echte inperking daarvan tot stand lijken te willen brengen.

Een studie naar vuurwapens, zoals Duquet & Van Alstein voor België uitvoerden, is zo gezien altijd interessant. Men kan er meer uit leren over lokale en internationale criminaliteit, over de wapenindustrie en over nationale wapenwetgevings-systemen. De wereld van de jacht, de rol van schietverenigingen, wapenverzamelaars en echt folkloristische activiteiten worden door de auteurs

ook behandeld, maar deze aspecten laat ik hier maar buiten beschouwing.

De auteurs leveren een volledig overzicht van de situatie in België, waarbij zij overigens zelf ook opmerken dat een deel onbekend is en zij teruggrijpen op studies over nota bene Nederland. Objectief, bijna emotioneel, behandelen zij de ontwikkeling van de Belgische Wapenwet, het controleregime op de naleving daarvan, het wapenbezit zelf, de wapenindustrie, doden door vuurwapens, de illegaliteit en de meningen van *stakeholders* over de Wapenwet. Anders dan de subtitel van de grondige studie doet vermoeden, is deze in de eerste plaats opgezet als een evaluatie van de Belgische Wapenwet; een en ander mondt uit in het laatste hoofdstuk, dat ook deze titel draagt.

Het kloekke boek bevat enkele voor een breder lezerspubliek interessantere delen. Zo wordt in hoofdstuk vijf uitvoerig ingegaan op de sinds de Middeleeuwen in België bestaande en technologisch hoogwaardige wapenindustrie. Inmiddels is de productie van vuurwapens vooral in en rond Luik en bij de firma FN Herstal geconcentreerd. Hele generaties Nederlandse militairen en dienstplichtigen hebben geoefend – een klein deel daarvan ook werkelijk gevochten – met het door deze firma vervaardigde *FAL*-geweer. Minder bekend is dat het bedrijf ook eigenaar is van het Amerikaanse *Browning* en het Amerikaanse bedrijf dat de legendarische *Winchester*-geweren maakt. Ook interessant: de overheid van Wallonië is volledig eigenaar van FN Herstal. Het bedrijf is een van de belangrijkste leveranciers van militaire en civiele vuurwapens ter

wereld – levering aan het Belgische leger vormt slechts 2% van de omzet van FN Herstal.

Het achtste hoofdstuk, over illegale vuurwapens, zal vele lezers ook meer aanspreken. De auteurs gaan correct en genuanceerd met hun onderzoeksresultaten om. Zo geven zij aan dat de recente toename in België van het door de politie geregistreerde illegale vuurwapenbezit waarschijnlijk voor een belangrijk deel te verklaren is uit het feit dat de nieuwe Wapenwet restrictiever is, veel Belgen dus 'ineens' een illegaal wapen bezaten, maar dit niet hebben ingeleverd. De categorie diefstallen onder bedreiging met geweld met vuurwapens is sinds 2000 gedaald, maar nam in 2009 iets toe.

De illegale handel in wapens (en springstoffen) in België neemt sinds 2001 duidelijk toe, vooral in Vlaanderen, maar de auteurs wijzen er terecht op dat dit ook te wijten kan zijn aan een toegenomen aandacht bij de politie voor de hele vuurwapenproblematiek – een bekend verschijnsel in de wereld van justitiële statistieken, dat ook in Nederland vaak leidt tot discussies in de media of op congressen over de vraag of de criminaliteit nu daalt of dat burgers minder aangeven. Interessant is ook de paragraaf over hoe legaal geproduceerde vuurwapens in het illegale circuit terecht kunnen komen. Zo blijken legale handelaren aan illegale handelaren te verkopen, hebben zij na de wijziging in de Wapenwet veel illegaal geworden wapens aan particulieren doorverkocht, terwijl niet geringe aantallen legale wapens (met munitie) worden gestolen bij particulieren die deze legaal bezitten; maar ook worden wapens bij hun

producenten gestolen en er worden zelf wapens gemaakt.

Smokkel is en blijft echter de belangrijkste bron van illegale wapens. Criminelen en particulieren halen namelijk zelf wapens uit landen waar deze makkelijk(er) te krijgen zijn. Zo worden veel wapens in België opgehaald, maar ons buurland zelf ook binnengesmokkeld. Op de Balkan en in Oost-Europa zijn nog

steeds grote aantallen vuurwapens verstoppt en in handen van criminelen. Vooral Albanië blijkt de draaischijf voor internationale smokkel te zijn. Interessant is ook om te lezen dat vuurwapens in het criminele circuit worden verhuurd en gepoold: tegen betaling kunnen deelnemers in dit systeem bij een beheerder een wapen voor gebruik ophalen en weer terugbrengen – alsof het over het bij

de bibliotheek lenen van een boek over vuurwapens gaat.

Michiel de Weger

Dr Michiel de Weger is onderzoeker en docent aan de Nederlandse Defensieacademie in Breda.

Folterbeleid van het Witte Huis onder George W. Bush

M. Cherif Bassiouni

The Institutionalization of Torture by the Bush Administration. Is Anyone Responsible?

Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2010; xlix + 301 blz.; € 45,-; ISBN: 978-94-000-0005-6

De auteur van deze studie van de institutionele aspecten van hantering van marteling als veiligheidspacee ten tijde van de regering van George W. Bush is royaal gekwalificeerd. Bassiouni is emeritus hoogleraar van het DePaul University College of Law in Chicago en oud-president van het International Human Rights Law Institute (IHRLI) van dit college. Ook is hij erepresident van de internationale vereniging voor strafrecht (AIDP) in Parijs. Van 1977 tot 1978 was hij vicevoorzitter van de commissie van deskundigen die de eerste opzet van de *Convention Against Torture* (1984) schreef. Van 1992 tot 1994 was hij lid, later voorzitter van de commissie van de Veiligheidsraad voor onderzoek naar oorlogsmisdaden in voormalig Joegoslavië. Ook was hij onafhankelijk deskundige voor de Mensenrechtencommissie van de VN, voor de commissie voor de *Rights to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Grave Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, evenals onafhankelijk deskundige voor mensenrechten in Afghanistan, eveneens voor de VN.

Hoe is het mogelijk dat de Verenigde Staten lang voorvechter

zijn geweest van de *rule of law* en hebben geprobeerd een voorbeeldfunctie te vervullen voor andere staten, terwijl zij tussen 2001 en 2009 dezelfde weerzinwekkende folterpraktijken hebben uitgevoerd die ze fel bestrijden wanneer andere staten deze hanteren. Het initiatief voor deze praktijken lag op het hoogste gouvernementele niveau, terwijl ze zijn ingekapseld in het officiële beleid dat wordt uitgevoerd door het leger, de CIA en allerlei huurelingen. De folterpraktijken raakten publiek bekend, maar de reactie bij de meerderheid van de publieke opinie was onverschilligheid of zelfs goedkeuring. Rechtvaardigheidsbesef bleek niet de overhand te hebben. Toekomstige generaties zullen zich afvragen hoe de folterpraktijken hebben kunnen gebeuren, waarom er geen groter protest tegen deze praktijken was en waarom de daders niet direct vervolgd zijn.

Openlijke uitlatingen van de hoofdrolspelers rond de folteringen zijn een teken dat er weinig vrees bestaat voor vervolging. Dick Cheney stelt openlijk dat hij nog steeds een groot voorstander is van *waterboarding*, hoewel er geen enkel bewijs lijkt dat foltering helpt in de strijd te

gen terrorisme. George Bush toont in zijn memoires ook geen besef van de gemaakte fouten. Tot nu toe heeft de regering-Obama gelaveerd tussen principes en politiek, met de ruimste slag richting politiek.

Als medeopsteller van het Verdrag tegen Marteling is de auteur geschokt over de perverse interpretatie van de conventie door de juristen van de regering-Bush. De schaamteloze verdraaiing van de definitie van foltering kan niet anders dan opzettelijk zijn. Het overkoepelend orgaan voor juridische beroepsverantwoordelijkheid heeft slechts geoordeeld dat de juristen van Bush enkel *poor judgement* verweten kan worden, in plaats van overtreding van hun ethische en professionele verantwoordelijkheden.

Het institutionaliseren van foltering door de regering-Bush wordt duidelijk als de puzzelstukken van het folterbeleid van het Witte Huis, van het ministerie van Defensie en dat van Justitie worden samengevoegd. Dit officiële beleid was in strijd met de grondwet en het internationaal recht. De regering-Bush heeft geen enkele morele of juridische verantwoording afgelegd voor de folterpraktijken. De regering-

Obama zou echter het principiële pad naar de waarheid en rechtvaardigheid moeten volgen. Zij mag politieke overwegingen niet in de weg laten staan van grondwettelijke principes en morele imperatieven. Het in praktijk brengen van foltering begint met het uitgangspunt dat de Amerikanen niet gebonden zijn aan het internationaal recht of dit recht altijd op een eigen manier kunnen interpreteren of herdefiniëren. Het recht wordt zo moedwillig omzeild.

Bassiouni ontrafelt de kluwen aan dwaalsporen die zijn opgeworpen om aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid te verduisteren of af te schuiven. De vrijwaring van de folterpraktijken van kritisch juridisch onderzoek begon met het schrappen van *habeas corpus*. Dit is in de Verenigde Staten sinds de Amerikaanse Burgeroorlog niet meer zo rigoureuus gebeurd. De auteur deinst er niet voor terug het beleid en de strategie van de regering-Bush te vergelijken met nazi-Duitsland, het Rusland van Stalin en andere dictaturen.

Het verbod op foltering steunt in het internationaal recht en in het Amerikaanse recht onder andere op de Conventie tegen Foltering, de Geneefse conventies en het internationaal oorlogsrecht. De Verenigde Staten zijn sinds de Tweede Wereldoorlog voorvechter geweest van deze rechten. Bush en Cheney en consorten hebben echter een totaal andere interpretatie van de grondslagen van het recht in praktijk gebracht. Volgens de filosofie van deze heren is het recht net zo flexibel en manipuleerbaar als de algemene publieke opinie. Of iets foltering is, hangt er in hun ogen maar net vanaf hoe je ernaar kijkt.

De argumenten voor of tegen het verbindend karakter van het internationaal recht zijn natuurlijk complexer dan dit. Het exceptionisme van grote mogendheden in tijden van crisis is dan ook eerder voorgekomen in de wereldgeschiedenis. Maar voor het niet-bindend

verklaren van internationaal recht moet er een reden zijn die uitgaat boven de inherente kracht van legitimiteit die de wet in zich draagt. De stelling van de auteur hierin is dat de legitimiteit van de staat niet snel de legitimiteit van het internationaal recht te boven kan gaan.

Of foltering nog steeds foltering is, als zij plaatsvindt tijdens een *war on terror*, als het lijdend voorwerp een 'enemy combatant' is of als de methode een 'enhanced interrogation' heet, zijn niet eens de belangrijkste vragen waar het om draait. De kardinale vraag is hoe deze praktijk zich door alle politieke, juridische en ethische *checks and balances*-mechanismen heeft kunnen wurmen. De auteur gaat hier gelukkig uitgebreid op in, maar niet dan voordat er slachtoffer- en getuigenverklaringen worden behandeld die bij ieder gezond mens de maag doen omdraaien. Er volgt ook een lange lijst van de desbetreffende voorvallen. Uit de getuigenverklaringen blijkt dan hoe de praktijken vanuit de top zijn geïnitieerd en dat er nogal opzichtige pogingen zijn ondernomen om dit te verbergen.

De invoering van het folterbeleid heeft in zekere zin de wetgevende macht van het Congres ondermijnd. De meeste controle is omzeild door middel van de zogenaamde *governmental memoranda*. Zeker binnen overheidskringen waren de *torture memoranda* openlijk bekend. Het niet-ingrijpen en dus afzien van grondwettelijke verantwoordelijkheid van de wetgevende en de rechterlijke macht hebben ertoe geleid dat de uitvoerende macht de wet heeft kunnen ontduiken. Het gemak waarmee dit gaat, toont de zwakte van een systeem en zijn sociale normen en waarden. De auteur vertrouwt er echter op dat de Amerikanen hun fouten recht zullen zetten, net als is gebeurd met slavernij en vrouwen- en rassendiscriminatie.

Een uitgebreide analyse van de politieke en juridische stappen die

de folterpraktijken mogelijk hebben gemaakt, moet tot deze bezinning aanzetten. Het levert grootschalig bewijs op tegen belangrijke (oud-)functionarissen die nog geen verantwoording hebben afgelegd. Het uitblijven van die verantwoording laat zien dat het Amerikaanse politieke en gerechtelijke systeem gedomineerd wordt door politieke motieven. President Obama heeft in januari 2009 de opdracht gegeven tot het sluiten van Guantánamo Bay. Twee jaar later is hier nog weinig van terechtgekomen en het ziet er ook niet naar uit dat dit gaat gebeuren. Het Congres heeft immers een wet aangenomen die het overbrengen van terreurverdachten naar Amerikaans grondgebied onmogelijk maakt, terwijl er weinig animo bestaat bij andere landen, zoals Nederland, om de verdachten op te nemen.

Het boek is zeer goed gedocumenteerd en met bronnen onderbouwd. Daarbij toont de auteur grenzeloze betrokkenheid bij het onderwerp. Het blijft de vraag of het falen van een systeem een teleurstelling is om bestuurlijk-technocratische redenen of dat de folterpraktijken vooral een tegenslag voor ons mensbeeld en daarmee ons zelfbeeld zijn. Wordt de afschaffing van slavernij of het verdwijnen van de middeleeuwse heksenjacht niet te eenvoudig als bewijs gezien voor het idee dat de mens er op moreel en ethisch niveau op vooruit is gegaan? De folterpraktijken rond de *war on terror* lijken eerder het tegendeel te laten zien.

Wouter van Raay

Wouter van Raaij MA studeerde filosofie aan de Universiteit van Amsterdam, met als afstudeerscriptie een studie naar foltering in de strijd tegen terrorisme, met een beschouwing over absolute waarden en uitzonderlijke omstandigheden.

Taal en terrorisme

Fred Halliday

Shocked and Awed: How the War on Terror and Jihad Have Changed the English Language.

Londen, New York: I.B. Taurus & Co Ltd, 2011; xv + 337 blz.; £ 12,99 (paperback); ISBN: 978 1 848031 6

Taal is het slagveld van de moderne oorlog, die gevoerd wordt om harten en geesten te winnen. Zo bezien is *Shocked and Awed* meer dan een rariteitenkabinet waarin woorden en uitdrukkingen staan uitgestald die een rol spelen in moderne oorlogspropaganda. Voor liefhebbers van politieke taal is het een rijke en inspirerende verzameling, die voedsel geeft aan de aloude these dat de taal het denken bepaalt. En dat de macht over woorden en hun betekenis dus van strategische waarde is in iedere internationale conflictsituatie.

Halliday kiest als focus de gebeurtenissen na 9/11 tot het einde van de ambtstermijn van George W. Bush. Hij analyseert de taal van zowel Al-Qaida als die van de Amerikaanse overheid. Al die woorden en uitdrukkingen uit de *War on Terror* en de *Jihad* uit het eerste decennium van deze eeuw vormen samen – in de woorden van de auteur zelf – een onorthodox en incompleet naslagwerk over een oorlog die alle kenmerken heeft van een ‘clash of civilizations’. Tegen de achtergrond van die botsing der beschavingen krijgt het neerbuigende *zandbakdemocratie* een ideologische lading. Net als *islamo-fascisme*.

De *War on Terror* heeft de Engelse taal ook verrijkt met fraaie eufemismen als *prisoner abuse* (behandeling van gevangenen die in strijd is met de Geneefse conventies en nationale wetgeving), *unlawful combatant* (Al-Qaida-strijder voor wie de wet niet geldt) en *flexibility* (opzettelijk vaag gehouden instructies voor militaire operaties).

Halliday behandelt ook het Arabische vocabulair, hoewel hij niet overtuigend aantoont dat

deze begrippen werkelijk deel zijn geworden van het Engelse taaleigen. Interessant zijn in dit verband termen als *munafiq* (meervoud *munafiqin*) voor hen die de islam omarmen maar niet oprecht zijn. Hieruit ontstond een bruikbaar scheldwoord voor *hypocrieten*. Voor de Iraakse staatstelevsie in 2003 toch nog een te zachtvaardige typering voor de binnenvallende Amerikanen. Die werden aangeduid als ‘Zonen van apen en varkens, kinderen van zedeloosheid en ontucht’.

Het boek is ingedeeld in twaalf hoofdstukken, over de Jihad, stereotypen van moslims, eufemismen van de oorlog, en zo voort. Dat maakt het als naslagwerk minder bruikbaar. Zelden zal de gebruiker op goed geluk een lemma als *cleanup phase* (term van minister van Defensie Donald Rumsfeld waarmee hij de situatie in Afghanistan in mei 2003 aanduidde) terugzoeken in de doolhof van willekeurig afgebakende hoofdstukken.

Ernstiger is een ander manco: Halliday (de auteur overleed nog voor het boek was uitgegeven) heeft een werk nagelaten dat afgezien van een korte inleiding weinig onderbouwing of verdieping kent. Daardoor is het maar een bescheiden bijdrage aan de door Halliday gekoesterde intellectuele aspiratie ‘om de taalkundige consequenties van grote internationale conflicten te illustreren’. De formulering gaat overigens voorbij aan de complexiteit van de relatie tussen taal en denken. Wat gaat vooraf: de woorden of de gedachten? Of moeten we een benadering kiezen die in modern jargon bekend staat als ‘framing’: de politicus kiest woorden die het

denken van de toehoorder in een bepaald keurslijf dwingen?

En zo’n omissie is wat slordig voor een reisleader die ons, volgens de uitgever, voorgaat in een linguïstische wandeling door een oorlogszone vol artillerie, valkuilen, mijnen en berrmbommen: de terreinkaart ontbreekt. Niettemin is *Shocked and Awed* een prikkelende monografie over taal in een specifiek internationaal conflict. Dat conflict heeft aan actualiteit nog niet verloren en zou in menig opzicht wel eens exemplarisch kunnen blijken voor conflicten die de wereld nog te wachten staan. En voor de afdruk die deze conflicten achterlaten in onze taal.

Jan Jaap Kleinrensink is werkzaam bij de kinderrechtenorganisatie Plan Nederland en werkt aan een proefschrift over Diplomatiek Taalgebruik.

Terrorisme in institutenland

Paul Moussault en Jan Lust

Het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme.

Breda: Uitgeverij Papieren Tijger, 2011; 184 blz.; € 15; ISBN 978-90-6728-255-0 (Vlugschrift 21).

Om goed te kunnen begrijpen waarom het boek *Het centrum voor terrorisme en contraterrorisme* van Paul Moussault en Jan Lust is geschreven, is het wellicht nuttig een flink stuk uit het slot van de inleiding te citeren. 'Wanneer een muis op haar weg over het veld een adder ontmoet, wordt ze, gefascineerd door de blik van het reptiel, verlamd van schrik en wordt een prooi van het ondie. Maar wanneer men een blad of ander niet doorschijnend voorwerp voor de ogen van het slachtoffer houdt, en dit dus de adder niet meer ziet, verdwijnt de begoocheling en vervolgt de muis ongedeed zijn weg. Zulk een blad te willen zijn is de pretentie van dit *vlugschrift*, met de schuchtere hoop dat ook hier het experiment zal slagen. [...] Ons wapen is daarbij bijtende spot. Het is niet onze bedoeling de hier achtereenvolgens ontleedde [sic!] steunpilaren van onze samenleving te bekeren van de dwalingen hunner beroepskeuze. Aan bekeren hebben we meer dan het land. Karl Marx schreef al in 1844: "Het wapen van de kritiek kan overigens de kritiek van de wapens niet vervangen"'

Het dreigende slotzinnetje laat ik maar even buiten beschouwing, maar het doel van het boek is duidelijk genoeg. De onwetende burger (de muis) moet worden beschermd. Tegen wie? Tegen het ondie, of althans tegen diens blik, die ons in begoocheling houdt, waardoor wij op het punt staan verslonden te worden. Het ondie, het voornaamste onderwerp van het boek, is het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme (CTC), onderzoeksinstituut aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Het boek

beschrijft dit instituut, enkele andere Nederlandse onderzoeksinstituten, en de belangrijkste Nederlandse experts op het gebied van terrorisme.

Het zou de onwetende lezer vergeven kunnen worden niet direct in te zien waarom er voor deze onderzoeksinstituten en experts gewaarschuwd moet worden, of wat er althans aan het licht moet worden gebracht om ons de ogen te openen. Het merkwaardige is dat de schrijvers van het boek deze vraag eigenlijk niet duidelijk beantwoorden en opvallend weinig uitwijden over *wat* er nou precies zo fout is aan de Nederlandse onderzoeksgemeenschap op het gebied van terrorisme. Het lijkt bijna alsof dit als vanzelfsprekend wordt beschouwd.

Kenmerkend is het volgende citaat (over de NISA, de *Netherlands Intelligence Studies Association*): 'Zonder enige schroom schrijven ze op hun onooglijke website: "De NISA is een in 1991 opgerichte studiegroep op het gebied van inlichtingen- en veiligheidsdiensten en daaraan gerelateerde politiediensten; opgericht om het debat over inlichtingen- en veiligheidsvraagstukken te bevorderen en het onderzoek op dit gebied te ondersteunen. In de stichting zijn vertegenwoordigd academici, vertegenwoordigers van de media en medewerkers en oud-medewerkers van inlichtingen-, veiligheids- en politiediensten"'

Zonder enige schroom? Waarom deze studiegroep hierover schroom zou moeten tonen wordt niet uitgelegd, waarschijnlijk omdat dit voor de schrijvers zo vanzelfsprekend is, dat het geen verdere toelichting behoeft.

Af en toe echter laten de schrijvers zich even gaan, en wordt het duidelijk waartegen zij zich zien strijden. Over een congres georganiseerd door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en het CTC schrijven zij: 'Zuiver wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de geheime dienst! Zoals in het voorafgaande al voldoende is aangetoond: aan collaborateurs in dezen geen gebrek.' Collaborateurs dus, heulers met de vijand, en de vijand zijn de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Maar als dat de vijand is, de diensten die door veel Nederlanders niet bepaald als een bedreiging worden ervaren, wie is dan de vriend? Met andere woorden, vanuit welk perspectief schrijven de schrijvers eigenlijk? Door de regels door is dit vrij duidelijk te lezen, maar slechts op enkele punten wordt het expliciet: de belangrijkste doelstelling van het CTC, als pion van de AIVD en de NCTb, wordt beschreven als: 'de psychologische oorlogsvoering tegen revolutionair links, tegen gewapende antagonistische krachten in de maatschappij'.

Revolutionair links? Het is bijna een beetje tragisch om te lezen, want hoewel de diensten en onderzoekers zich ongetwijfeld bezighouden met het in de gaten houden van 'revolutionair links', zijn dergelijke groepen toch al lang geen prioriteit meer. Dit geeft het hele boek een nogal paranoïde en wat anachronistisch karakter, en ergens is dit jammer. Het is namelijk duidelijk dat de schrijvers zeer veel kennis hebben van Nederlandse en internationale extreem-linkse bewegingen, en hierin wel degelijk de onderzoekers de baas zijn (of althans die indruk

overtuigend weten te wekken). De vele feitelijke onjuistheden in onderzoeken van Nederlandse terrorisme-experts die worden gesignaleerd, doen de lezer bijna hopen dat de schrijvers en onderzoekers eens zouden samenwerken.

Wat vervelend is, is dat de auteurs het hele boek door een nogal minachtende toon aanslaan, en hierbij de *ad hominem* niet schuwen: 'Het [boek van Beatrice de Graaf] onderscheidt zich derhalve door zulk een zoetelijke naïviteit, die bij een kind ontroerend zou zijn, maar die afkeer wekt, wanneer zij van een persoon uitgaat die officieel nog niet zwakzinnig is verklaard.'

Daarnaast is het jammer dat de kritiek vaak niet verder gaat dan een eindeloze beschuldiging van het gebruik van verkeerde namen of

jaartallen, en zelden theoretisch wat dieper op de zaak ingaat. Alhoewel, af en toe opduikende zinnen als 'de personificatie en psychiatrisering van revolutionaire politiek doet er op dat zij als een politiek van de klasse niet begrepen wordt, zij is het propagandistische veld voor de fysieke liquidatie van de kaders en geeft ruimte aan de psychologische oorlogvoering tegen de revolutionaire guerilla's' – die zinnen doen niet echt hopen op meer.

Uiteindelijk laat het boek de lezer wat verward achter: hier wordt kritiek geleverd op instituties vanuit een door deze instituties waarschijnlijk doodgewaande hoek. Op zich zelf is het terrorisme-onderzoek een vakgebied dat het zeker verdient eens met een kritische blik te worden bekeken: wat levert het ons

uiteindelijk op, en in hoeverre is het internationale wereldje van experts inderdaad teveel naar binnen gericht? Legitieme vragen, die helaas in dit werk op een wijze worden beantwoord die lastig serieus te nemen is.

Vincent van Beest

Vincent van Beest is werkzaam bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en was dat voorheen bij onder andere TNO, de NAVO en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast diverse boekbesprekingen publiceerde hij in dit blad het artikel 'Dreiging van terrorisme met CBRN-middelen: urgentie van analyse' (juni 2009, blz. 309-313).

Interventie in binnenlandse conflicten

Uzi Rabi (red.)

International Intervention in Local Conflicts: Crisis Management and Conflict Resolution since the Cold War.

Londen: Tauris Academic Studies, 2010; 322 blz.; € 99,-; ISBN: 978 1 84885 318 8

De houding van de internationale gemeenschap ten aanzien van lokale conflicten staat ter discussie. In de conclusie van de bundel *International Interventions in Local Conflicts* wordt gewezen op cijfers die de Israëliische historicus Martin van Creveld hanteert (1991): het aantal doden dat valt bij lokale conflicten, zou vele malen hoger zijn dan bij interstatelijke oorlogen. Kortom, lokale conflicten behoren hoog op onze agenda te staan.

Janice Gross Stein, die verantwoordelijk was voor het 'theoretisch kader' (deel 1) van het boek, schetst de huidige staat van de internationale betrekkingen. Zij schrijft dat het handelen van de Verenigde Staten zal bepalen hoe de wereld zich verder ontwikkelt: of staten blijven denken vanuit eigenbelang,

of dat zich een wereld ontwikkelt waarin staten samenwerken voor het gemeenschappelijk belang. Zij geeft niet aan welke van de twee richtingen het volgens haar wordt. Wel wordt duidelijk dat zij zelf opteert voor de laatste variant: die waarin internationale samenwerking belangrijk is en lokale conflicten door de internationale gemeenschap in de kiem worden gesmoord.

Dit theoretisch kader wordt gevolgd door 13 hoofdstukken, die alle vanuit een ander perspectief beschrijven hoe regionale conflicten zich ontwikkelen en hoe de internationale gemeenschap en regionale betrokkenen daarop reageren. In hoofdstuk 14 concludeert Rajan Menon dat de internationale gemeenschap het vooralsnog niet voor elkaar krijgt voldoende doelmatig

en daadkrachtig op deze conflicten te reageren, waardoor het aantal doden onnodig oploopt. Daarbij verwijst hij naar oorlogen in Cambodja, Irak, Bosnië, Rwanda, de DRC en Soedan, waarbij miljoenen mensen omkwamen. In al deze gevallen greep de internationale gemeenschap niet, laat of halfslachtig in. Redenen zijn eigenbelang en een tekort aan 'wij-gevoel'. Mensen zouden zich eerder identificeren met hun eigen natie dan met de internationale gemeenschap. Hoewel Menon niet uitsluit dat dit laatste ooit nog gebeurt – de exclusieve vereenzelving met de natie is tenslotte ook pas in de 19de eeuw ontstaan – ziet hij het somber in. Voorlopig voorziet hij een wereld waarin staten hun eigenbelang nastreven.

Het mag duidelijk zijn dat Steins visie (inleiding) sterk verschilt van die van Menon (conclusie). Welke van de auteurs heeft gelijk? De afzonderlijke bijdragen laten een diffuus beeld zien. Hoofdstuk 2 beschrijft hoe de VN-operatie in Cambodja wordt gezien als een schoolvoorbeeld van succes, terwijl de operatie in Somalië uitliep op terugtrekkende VN-troepen en een beschadigd imago van de VN zelf. Beide missies werden trouwens gekenmerkt door onduidelijke doelen en flinke 'uitdagingen' op het gebied van *resource management*. In hoofdstuk 3 beschrijft Guelke hoe het Noord-Ierse model voor geschillenbeslechting, ondanks beperkte resultaten, toch door het Verenigd Koninkrijk naar voren wordt geschoven als 'succesvoorbeeld'. Guelke beargumenteert dat dit onterecht is, omdat de lokale steun voor de uitkomsten lange tijd beperkt was en andere conflicten bovendien een hele andere context hebben. In hoofdstuk 4 beschrijft Gow dat de internationale betrokkenheid in Kosovo over het geheel genomen te weinig effect heeft gehad. Gow noemt vijf organisatorische redenen voor dit falen, dat uiteindelijk te wijten was aan gebrek aan politieke wil bij de betrokkenen. In hoofdstuk 5 oordelen Wolff en Peen Rodt daarentegen redelijk positief over de inzet van de Europese Unie in de Westelijke Balkan.

Het tweede deel van het boek gaat in op de Amerikaanse en Europese inzet in crisisgebieden. Hoofdstukken 6 en 8 leggen uit wat de Amerikaanse belangen zijn in het conflict tussen Israël en de Palestijnen en het effect op het Amerikaanse handelen, terwijl hoofdstuk 7 de Franse houding ten aanzien van Libanon analyseert. Hoofdstuk 9 legt uit welke rol de EU heeft in het Israëlisch-Palestijns conflict. Het is interessant te zien hoe de Europese rol verschilt van de Amerikaanse. De Europese rol is minder dominant, maar zij kan

volgens Simonis op termijn wel degelijk *impact* hebben, wanneer de verlichte elites zich erdoor gesteund en geïnspireerd voelen.

Het derde deel gaat in op de regionale betrokkenheid bij conflicten. In alle hoofdstukken wordt de nadruk gelegd op machtsstrijd: hoofdstuk 10 legt uit hoe de (politieke) stromingen zich ontwikkelen in Libanon; hoofdstuk 11 behandelt de strijd tussen Soennieten en Sjiïeten in het Midden-Oosten; en hoofdstuk 12 stelt dat het faciliteren van onderhandelingen een basis vormt voor macht en hoe Egypte en Saoedi-Arabië vechten om de meest prominente rol. Hoofdstuk 13, ten slotte, gaat over de discrepantie tussen de internationale reflexen in Afghanistan en de lokale denkbeelden over de toekomst.

Hoewel de samenhang tussen de hoofdstukken en delen van het boek voor de lezer soms moeilijk zichtbaar is en de keuze van voorbeelden lijkt te berusten op toeval, vallen er toch twee rode lijnen te ontdekken. De eerste is dat de betrokkenheid van staten bij interventies en conflictbemiddeling grotendeels afhangt van eigenbelang en (historisch gegroeide) banden. Ten tweede zijn conflicten moeilijk te vergelijken, omdat de context sterk wisselt. Daardoor is het ook moeilijk factoren van succes of falen van bemoeienis te onderscheiden.

De bijdragen laten vooral zien hoe ingewikkeld het is voorspellingen te doen. Persoonlijk sluit ik mij graag aan bij het net iets positievere wereldbeeld van Gross Stein (theoretisch kader). Daarbij verwijs ik graag naar positieve statistieken, die de cijfers van Menon (conclusie) – en Van Creveld – relativeren: vanaf 1992 neemt het aantal conflicten af en zijn er per conflict steeds minder doden te betreuren. De HSR Group¹ stelt dat dit deels komt doordat preventieve diplomatie van de internationale gemeenschap steeds vaker voorkomt dat kleine conflicten escaleren tot oorlogen. Bovendien is

er na de Koude Oorlog een groeiend aantal vredesverdragen getekend na onderhandelingen. Vooral in de jaren 1990 zorgde dat voor een afnemend aantal conflicten. Het lijkt erop dat de zienswijzen van Menon en Gross Stein vooral berusten op een verschillend wereldbeeld: is het glas half vol of half leeg? Zeker is dat de discussie over de effectiviteit van de internationale gemeenschap en regionale organisaties ook de komende jaren interessant blijft. Dit boek levert belangwekkende bijdragen voor iedereen die zich daar graag verder in verdiept.

Lisette van der Ark

Lisette van der Ark MSc schreef haar Masterscriptie over legitimiteit van militaire interventies in Kosovo, Afghanistan en Irak. Als stagiaire bij het *Clingendael Security & Conflict Programme* (CSCP) in 2010 werkte zij mee aan het Cordaid 3D-project.

Noot

1 HSR Group, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st century*, 2005, blz. 153.

Nicaragua afgeserveerd

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010; 167 blz.; ISBN: 978-90-5328-384-4

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Evaluatie van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010; 112 blz.; ISBN: 978-90-5328-386-8

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2010; 124 blz.; ISBN: 978-90-5328-385-1

Voor het eerst sinds 1998 heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) weer een landenevaluatie uitgevoerd. Thema was de hulp aan Nicaragua. Deze hulp lijkt op het eerste gezicht terecht. Het is het armste land van het continent. De evaluatie van de hulp aan Nicaragua lijkt eveneens op haar plaats. In 2008 is bij de verkiezingen op grote schaal gefraudeerd door de partij van zittend president Daniel Ortega. Moeten we wel hulp willen geven aan een land dat de democratische spelregels niet serieus lijkt te nemen?

De landenevaluatie is onderdeel van een brede evaluatie van de buitenlandse betrekkingen tussen Nederland en Latijns-Amerika. Het doel van deze brede evaluatie is zicht te verkrijgen op het thematisch en sectorbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De landenevaluatie over Nicaragua dient hiertoe als bouwsteen.

Hoofdstudie

De hoofdstudie beschrijft en analyseert hoe de Nederlandse hulp in de periode 2005-2008 verleend werd. Daarnaast doet zij een dappere poging de resultaten van deze hulp boven water te krijgen. Vanaf begin jaren tachtig is Nicaragua vrijwel continu een concentratieland in de Nederlandse ontwikkelings-

samenwerking (OS). Waarom geeft Nederland hulp aan Nicaragua?

Tijdens het dictatoriale regime van de Somoza's tot eind jaren zeventig groeide een zekere sympathie voor de Sandinistische revolutie. Toen begin jaren tachtig de Sandinisten aan de macht kwamen, ontstond de hulprelatie. Nederland droeg in de jaren tachtig en negentig bij aan de wederopbouw van het land. Na de orkaan *Mitch* in 1998 bestond de hulp voornamelijk uit wederopbouw en noodhulp. Vanaf 2000 hebben goed bestuur en democratisering prioriteit. Het meest gehoorde argument bleef dat Nicaragua het armste land van het continent was. In 2007 introduceerde minister Bert Koenders een nieuwe dimensie: 'Politieke ontwikkelingsamenwerking'. Bij de hulp aan Nicaragua zouden in de 'beleidsdialoog' met de regering gevoelige thema's ter sprake moeten kunnen komen.

Doelen en middelen

In de onderzoeksperiode richtte Nederland zich op drie doelstellingen. Ten *eerste* was het de bedoeling het democratiseringsproces te verdiepen en goed bestuur te bevorderen. De beoogde middelen waren de beleidsdialoog rond algemene begrotingssteun (ABS) en financiering van specifieke projecten. Ten *tweede* dienden een betere toegang tot en

kwaliteit van sociale dienstverlening gerealiseerd te worden. Middel was sectorsteun aan onderwijs en gezondheidszorg. Ten *derde* wilde Nederland bijdragen aan economische ontwikkeling, met steun aan de ontwikkeling van het MKB en later ook aan plattelandsontwikkeling. Tussen 2005 en 2008 gaf Nederland hiervoor in totaal 145 miljoen euro, waarmee het een middelgrote donor was voor het hulpafhankelijke Nicaragua.

Efficiëntie en effectiviteit

Veel organisaties werken met subsidie van Buitenlandse Zaken in Nicaragua. Daarvan zijn FMO (Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden), stedenbanden, medefinancieringsorganisaties en SNV (Stichting Nederlandse Vrijwilligers) de grootste. IOB heeft geconstateerd dat er veel overlap in financiering is. Al deze organisaties hebben zo hun eigen transactiekosten. Vanuit het oogpunt van efficiëntie van de hulp is dit niet ideaal.

Wat betreft de drie doelstellingen moet het IOB concluderen dat de ontwikkelingen niet erg positief zijn. De vooruitgang bij bevordering van goed bestuur, versterking van de democratie en armoedebestrijding is zelfs teleurstellend. Laat dit nu de terreinen zijn waar Nederland vanaf de eeuwwisseling prioriteit aan gaf.

Volgens IOB moeten deze mindere resultaten echter wel gezien worden in de context van de recente geschiedenis van het land. In moeilijke omstandigheden heeft de ambassade goed bestuur en democratie op de agenda weten te houden. Ook zijn onderwerpen als corruptiebestrijding en schending van vrouwenrechten permanent onderwerp in publiek debat.

Onderwijs en gezondheidszorg ontvangen 44% van de Nederlandse hulp. Door het ontbreken van kwalitatief goede *monitoring* van het beleid bleek het lastig resultaten te presenteren. Toch zijn er enkele resultaten te noteren. Toegang tot deze sectoren is over het algemeen toegenomen en her en der is er in dit opzicht minder ongelijkheid. Ook lijkt de afname van kindersterfte mede te danken aan de Nederlandse hulp.

De bilaterale steun aan programma's voor het midden- en kleinbedrijf en voor microfinanciering beoordeelt IOB positief. Toch droegen deze programma's slechts zeer beperkt bij aan groei van de werkgelegenheid. Daarnaast is er een micro-financieringscrisis ontstaan. De rol van Nederland hierbij vergt kritische reflectie, zo stelt IOB.

Aanbevelingen

De resultaten laten dus duidelijk te wensen over. Om tot betere resultaten te komen, zijn uit het rapport aanbevelingen te distilleren. De ambassade moet een meer realistische inschatting maken over wat Nederlandse hulp wel of niet kan bereiken. Politieke wil en maatschappelijk draagvlak bleken onvoldoende aanwezig voor hervormingen op het gebied van goed bestuur en democratisering. Dit noopt tot verandering van strategie.

Tevens is meer 'focus' nodig. De gecompliceerde context en het bescheiden budget leiden tot de noodzaak de hulp nog meer te concentreren. Nederland doet veel en met de beste bedoelingen, maar

vooral nog lijkt dit een druppel op de gloeiende plaat. Meer *monitoring* blijkt ook gewenst. Bedrijfskundig gezegd: 'meten is weten'. Hier ligt heel veel ruimte voor verbetering bij zowel de Nicaraguaanse regering als bij Nederland.

Deelstudies

Gezien hun omvang is besloten aparte deelstudies te wijden aan de steun via Medefinancieringsorganisaties (MFO's) en algemene begrotingssteun (ABS). De hulp via MFO's bedroeg een kwart en de hulp via ABS een derde van de totale hulp aan Nicaragua. MFO's kunnen gezien worden als tussenstations. Zij voeren geen eigen programma's uit, maar steunen activiteiten van nationale NGO's. In de periode 2004-2008 werden deze NGO's gesteund met € 32 miljoen. Het meest werd besteed aan directe armoedebestrijding. Daarnaast heeft zich een thematische verschuiving voorgedaan. De bestedingen voor sociale dienstverlening namen snel af ten gunste van bestedingen op het terrein van economische ontwikkeling.

IOB noemt de werkwijze van de MFO's 'in sommige opzichten betrekkelijk uniek'. Op andere terreinen zijn de MFO's één van de vele financiers. Hierdoor kan IOB niet goed aangeven wat hun unieke of toegevoegde waarde is. De vier aanwezige MFO's hebben inmiddels hun conclusies getrokken. ICCO en Hivos hebben hun werkterrein duidelijk afgebakend. OxfamNovib en Cordaid zijn vertrokken.

Complementariteit

Een belangrijke onderzoeksvraag was in hoeverre en op welke wijze de activiteiten van de MFO's complementair zijn aan het bilaterale kanaal. Dat is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Er zijn namelijk meerdere vormen van complementariteit te onderscheiden. Idealiter versterken de programma's elkaar, zodat er betere resultaten worden behaald. Deze vorm van complemen-

tariteit is alleen gevonden bij de activiteiten op het terrein van 'seksuele en reproductieve gezondheid en rechten' en vrouwenrechten.

Hebben de MFO's bereikt wat ze moesten bereiken? IOB meldt dat de MFO's op hoofdlijnen voldoen aan de belangrijkste opdracht die in het beleidskader vermeld staat. Op het gebied van maatschappijopbouw en lobby kunnen voorbeelden van effectiviteit worden aangedragen. Systematisch overzicht van de effectiviteit is er echter niet. Ook op het gebied van de economische programma's zijn lichtpuntjes te zien. Uit *case studies* blijkt dat armen worden bereikt en de effecten positief zijn.

Stedenbanden

In de deelstudie over MFO's is ook aandacht voor financiering van de Nederlandse Stedenbanden met Nicaragua. Hivos financiert de activiteiten van de Stedenbanden die dienen om het draagvlak in Nederland voor ontwikkelingssamenwerking te versterken en lokale ontwikkeling in Nicaragua te bevorderen. Op beide gebieden is IOB overwegend positief over de resultaten. Toch hebben sommige gemeenten besloten de activiteiten in Nicaragua te staken. In hun beleid verdienen stedenbanden met meer economische belangen de voorkeur. Ook genieten afkomstlanden van immigranten en nieuwe EU-lidstaten de voorkeur.

Algemene begrotingssteun

In de periode 2005-2009 gaf Nederland in totaal € 36 miljoen ABS aan Nicaragua. Deze steun is min of meer vrij te besteden. Wel zijn er voorwaarden voor verstrekking en afspraken over het te voeren beleid. De voorwaarden zijn macro-economische stabiliteit, serieuze aanpak van armoede en een minimale kwaliteit van het financieel overheidsmanagement en van goed bestuur. IOB trekt in twijfel of deze voorwaarden in 2005 wel aanwezig waren. Zowel de macht van de toenmalige

regering-Bolaños als de intenties om aan de voorwaarden te voldoen, zouden zijn overschat. Wijst IOB hier op een inschattingsfout ter waarde van € 36 miljoen?

Al met al kan uit de evaluatie worden opgemaakt dat er enkele resultaten zijn behaald. Op het gebied van goed bestuur en armoedebestrijding spreekt de IOB van bescheiden resultaten, maar in de praktijk veranderde er weinig. Afspraken over goed bestuur werden gemaakt. In de praktijk bleek dit niet altijd van waarde.

De uitgaven voor armoedebestrijding als percentage van het BNP waren vrij stabiel. Ondanks bescheiden economische groei onder Bolaños is de armoede echter niet verminderd. De inkomensongelijkheid is zelfs vergroot. Dat is deels te verklaren doordat een groot deel van de sociale uitgaven terecht kwam bij de niet-armen.

Na de regering-Bolaños kwam in 2007 de Sandinistische partij (FSLN) weer aan de macht. Voor de hulp uit Nederland bleek dat het begin van

een ommekeer. De nieuwe regering van Daniel Ortega werd beschuldigd van fraude tijdens lokale verkiezingen in 2008. De begrotingssteun werd in eerste instantie in 2008 gehalveerd en in tweede instantie in 2009 bevroren. Toen bleek dat verbeteringen op het gebied van goed bestuur uitbleven, zette Nederland de begrotingssteun in 2010 definitief stop.

Moeten en kunnen we nog verder?

IOB heeft drie leesbare rapporten opgeleverd. Dat er voor diverse thema's geen duidelijk beeld van de resultaten is verkregen, lijkt IOB niet te verwijten. Het geeft veeleer een bevestiging van het beeld van de wijze waarop de hulp georganiseerd is: versnipperd en niet zo transparant.

Hoe nu verder met de hulp aan Nicaragua? Voor zover nog niet op de hoogte, zal staatssecretaris Ben Knapen geschrokken zijn. Hij staat op het punt het aantal partnerlanden van het Nederlandse ontwikke-

lingssamenwerkingsbeleid drastisch te verlagen. Nicaragua lijkt een voor de hand liggend slachtoffer. Op een eerder uitgelekte lijst stond Nicaragua aanvankelijk nog als één van de overlevers. Uit de officiële lijst van de staatssecretaris blijkt echter het tegenovergestelde. De hulpbehoeftige Ortega kan niet meer rekenen op steun uit Nederland. Of toch wel? Er zijn nog wel multilaterale fondsen van bijvoorbeeld de EU en de VN beschikbaar. Daarnaast komt er een potje voor Midden-Amerika. Dat potje wordt overigens niet vanuit de ambassade in Managua verdeeld. Minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken is voornemens de ambassade in Nicaragua te sluiten.

Krijn Schramade

Krijn Schramade is freelance onderzoeker en journalist, tevens alumnus van de Leergang Buitenlandse Betrekkingen.